M 82
115

82
115

Н. А. Захаровъ.

СИСТЕМА
русской
Государственной
ВЛАСТИ.

Юридическое изслѣдованіе.

Цѣна 1 р. 95 к.

НОВОЧЕРКАССКЪ.
Электро-Типографія Ф. Туникова.
1912.

119

М 82/115
Ф 1-78/147412
ЭБ

Н. А. Захаровъ.

СИСТЕМА РУССКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.

Юридическое изслѣдованіе.

Публич. и Румянцов. Музея Библіотека
XII-7671

НОВОЧЕРКАССКЪ.
Электро-Типографія Ф. Туникова.
1912.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Глава I. Односторонность юридическихъ опредѣленій 3
Глава II. Историческое развитіе иден русской государственной власти . 11
Глава III. Національно-соціологическія и юридическія ученія объ основахъ русской государственной власти 59
а) Ученія національно-соціологическія 59
б) Ученія юридическія 95
Глава IV. Настоящее положеніе основъ русской государственной власти . 114
Глава V. Власть судебная 145
Глава VI. Власть законодательная 151
а) Положеніе русскаго законодательства до реформъ 1905—06 г. въ связи съ общимъ понятіемъ закона 151
б) Власть законодательная въ настоящемъ положеніи 178
Глава VII. Власть управленія 212
а) Верховное управленіе 217
б) Управленіе подчиненное 266
Глава VIII. Власть самодержавная 271
Заключеніе 311
Алфавитный указатель I
Указатель статей X

2007088089

Глава I.

Односторонность юридическихъ опредѣленій.

Одна изъ такихъ точныхъ наукъ, какъ юриспруденція, не должна, повидимому, возбуждать споровъ при толкованіи различныхъ входящихъ въ ея область понятій, а между тѣмъ мы встрѣчаемъ нѣчто совершенно иное; рядомъ съ преимущественнымъ господствомъ отвлеченныхъ теорій, съ очевиднымъ, въ большинствѣ случаевъ, нежеланіемъ подчинить ихъ требованіямъ жизненныхъ естественныхъ условій, мы наталкиваемся на чисто схоластическіе споры объ основныхъ началахъ. Какъ часто мы употребляемъ слово „право“, какъ много о немъ пишутъ и говорятъ, какъ много анализируютъ съ точки зрѣнія права, а все-таки, что такое право, мы не знаемъ и не имѣемъ общаго точнаго опредѣленія. „Юристы еще ищутъ опредѣленія для своего понятія права“, сказалъ Кантъ; прошло съ этого времени болѣе столѣтія, и искомое понятіе не установилось. Вмѣстѣ съ тѣмъ, при такой неустановленности основного понятія, масса неопредѣленности встрѣчается и въ спеціальныхъ юридическихъ дисциплинахъ. Существованіе нѣкоторыхъ изъ нихъ, напр., международнаго права, подвергается сомнѣнію потому, что, не зная родового признака права, трудно установить его дѣленія на виды и признать тѣ или иныя видовыя отличія. Даже само наименованіе дисциплины, признаваемой существующей и необходимой, иногда невполнѣ установлено и измѣняется согласно той точкѣ зрѣнія, на которую писатель становится при изложеніи методовъ этой науки,—возьмите, напр., государствовѣдѣніе, и вы увидите, что наука о государствѣ излагается или какъ staatslehre, или какъ droit administratif, или какъ государственное право. Но пойдите дальше, войдите въ ту же самую науку о государствѣ, и вы остановитесь передъ спорностью самого понятія государства, передъ понятіемъ его суверенитета; многочисленныя теоріи, дающія то или иное опредѣленіе, подходятъ къ вопросу съ одной стороны и

заводятъ въ дебри споровъ и опредѣленій, не давъ точнаго объясненія основныхъ началъ.

Наука о государствѣ слишкомъ увлеклась общими теоріями: въ то время какъ ранѣе государства образовывались въ силу естественныхъ условій, нынѣ проглядываетъ тенденція образованія государственнаго организма по извѣстнымъ готовымъ схемамъ. Такое положеніе вещей, такая замѣна естественнаго строительства искусственнымъ, имѣя многія преимущества въ смыслѣ установленія планомѣрной работы государственныхъ органовъ и гарантіи государственнымъ подданнымъ справедливой защиты ихъ интересовъ, подчасъ оказывается не вполнѣ точно примѣнимымъ, такъ какъ слишкомъ уходитъ въ сторону отъ реальной жизни. Ученіе о государствѣ, разсматривая государственное устройство страны, всегда стремится указать разницу между теоретическими ученіями и дѣйствующими законами страны, чѣмъ ставитъ весьма часто науку въ положеніе критики существующаго строя; между тѣмъ, казалось бы, болѣе правильнымъ,—отдѣливъ общее ученіе о государствѣ въ одну дисциплину, въ другой, спеціальной, говорить исключительно о существѣ строя каждаго отдѣльнаго государства de lege lata въ согласіи съ его историческимъ развитіемъ и тѣми мѣстными характерными условіями, которыя создались историческимъ ходомъ жизни. При сравнительномъ изложеніи внутренняго устройства государствъ, ярко выступаютъ недостатки и несовершенство отдѣльныхъ государственныхъ системъ и конституціи, но не дѣло юриста, излагающаго ученіе о государствѣ, входить въ критику существующей конституціи. Dura lex, sed lex. Онъ долженъ изложить дѣйствіе этихъ законовъ, ихъ основаніе и ихъ слѣдствіе—недостатки ихъ ясно могутъ обрисоваться въ этомъ освѣщеніи—и люди практики и опыта—законодательныя палаты, руководствуясь этими освѣщеніями, сумѣютъ разобраться въ существующихъ недостаткахъ и замѣнить ихъ новыми, которыя затѣмъ, въ свою очередь, подлежатъ изученію государствовѣда. Правовѣрнымъ юристамъ нерѣдко приходится терпѣть разочарованія, видя, какъ всѣ правомѣрныя постановленія, вся симметричность юридическихъ построеній разбивается фактическимъ ходомъ жизни. Политическая жизнь послѣдняго вѣка слишкомъ полна различныхъ переворотовъ и крушеній различнаго рода государственныхъ строевъ, чтобы она не могла ни быть предметомъ вниманія ученій государствовѣда—послѣдній есть и долженъ быть спокойнымъ, безпристрастнымъ созерцателемъ этихъ событій, онъ

долженъ ихъ проанализировать, облечь въ юридическую форму совершившіеся факты, и вывести тѣ нормы, которыя создались въ народномъ сознаніи подъ вліяніемъ совершившихся событій. Всякая критика совершившихся событій, ихъ осужденіе или восхваленіе есть вопросъ политики, политическихъ страстей и отнюдь не можетъ найти себѣ мѣсто въ сочиненіяхъ государствовѣда, послѣднія должны быть самымъ чистымъ и яркимъ зеркаломъ государственной жизни страны, а не руководствомъ для политическихъ партій. Политическія убѣжденія есть дѣло свободной совѣсти каждаго индивидуума, созданіе его внутренняго „я"—вотъ почему, конечно, и тотъ же юристъ не можетъ отказаться отъ самого себя, стать выше своихъ симпатій, но онъ долженъ помнить, что его сочиненія, его слова, рисуя картину общественной жизни страны, должны быть самой чистой фотографіей, воспроизводящей картину государственнаго строя, которую общество уже само вольно комментировать и понимать ее по своему. Въ области нашей юриспрудиціи мы можемъ отмѣтить извѣстную робость, извѣстную пассивность въ изложеніи основъ нашей государственной власти,—вся наша юридическая наука по преимуществу стремилась уложить нормы нашего строя въ рамки теоріи,—и изъ этого выходила натянутость, а нерѣдко и полная неопредѣленность.

Впрочемъ это и понятно, мы не имѣемъ самостоятельнаго взгляда въ своей политической и юридической наукѣ, а лишь копируемъ въ большинствѣ случаевъ воззрѣнія западныхъ теорій, забывая слова одного изъ видныхъ представителей науки Л. ф.-Штейна: „въ землѣ и народѣ государство имѣетъ свою индивидуальность... Такое индивидуальное образованіе своей естественной жизни принадлежитъ каждому государству. Посредствомъ него все, а безъ него ничего нельзя вполнѣ объяснить и понять въ дѣйствительно существующемъ государствѣ". Правда, всякая наука есть наука космополитическая, это такъ, но не слѣдуетъ забывать при этомъ, что въ наукахъ соціологическихъ и политическихъ методъ спитеза дастъ намъ болѣе возможности установить общія понятія, а поэтому вмѣсто того, чтобы принимать, какъ святыню, концепціи юридическихъ понятій, составленныхъ иностранными учеными, на основаніи сдѣланныхъ ими выводовъ изъ окружающей ихъ обстановки, созданной подъ вліяніемъ внѣшней и внутренней исторической и бытовой жизни, и насильно натягивать эту перчатку иноземнаго опредѣленія на руку русской дѣйствительности только для того, чтобы втиснуть ее

въ эту готовую, можетъ быть, мастерски, но для чужой руки приготовленную форму, было бы болѣе раціональнымъ для русской науки, и полезнымъ для русскаго общества, если бы русскія ученія въ такихъ воспріятіяхъ проанализировали теоретическія ученія иностраннаго юриста, дѣлающаго свой вкладъ въ міровую науку съ точки зрѣнія жизни, условій и примѣнимости къ государству, величайшему на земномъ шарѣ; можетъ быть, тогда такая дисциплина, какъ ученіе о государствѣ, была бы расширена включеніемъ въ нее понятій, соотвѣтствующихъ реальной жизни, а не подводимыхъ, какъ это дѣлается нынѣ, подъ существующія уже теоретическія представленія. Трудно установить, въ силу какихъ условій происходитъ это нежеланіе скроить перчатку юридическихъ концепцій по русской рукѣ, вѣроятнѣе всего, въ силу психо-соціологическихъ условій поклоненій передъ внѣшней стороной Запада, полнѣйшаго обособленія науки права отъ реальной жизни и пассивности нашей натуры, но во всякомъ случаѣ какъ съ кафедры, такъ и въ литературѣ мы все время слышимъ о правовомъ строѣ Запада и весьма мало—объ общихъ началахъ нашего государственнаго строя. Между тѣмъ, эта нищета нашей юридической науки давно уже сознается и восполнить эти пробѣлы хотя бы съ точки зрѣнія указанія общихъ началъ и установленія связи между историческимъ прошлымъ и современностью брались наши публицисты, а иногда и психологи русской дѣйствительности, создававшіе въ своихъ романахъ, повѣстяхъ и отдѣльныхъ статьяхъ рельефныя картины интересной, оригинальной, многосторонней и быстромѣняющейся русской жизни. Нельзя не считаться со взглядами лицъ этихъ двухъ категорій, воспроизводившихъ то господствовавшее въ средѣ русскаго общества сознаніе своихъ особенностей, неизвѣстныхъ и чуждыхъ нашимъ юристамъ, безъ котораго нельзя приступать къ объясненію основъ государственной жизни, ни изучать ихъ, довольствуясь лишь общими взглядами Руссо, Монтескье, Гоббса, Локка и мн. др. Прежде чѣмъ изучать міровыя идеи, надо ознакомиться съ своими мѣстными, а это игнорируется нашими юристами. Наше государство существуетъ болѣе 1000 лѣтъ; кажется, мы должны имѣть свое какое бы то ни было право, какія бы то ни было основы власти, которыя нуждаются въ изученіи, а не въ одной лишь ихъ критикѣ или восхваленіи, какъ это мы обыкновенно видимъ. И въ настоящее время, послѣ реформъ и установленія новаго порядка дѣятельности нашей государственной машины, это стремленіе признать

въ нашей конституціи господство излюбленныхъ теоретическихъ основъ проявилось съ большей силой. Цѣлый рядъ нашихъ извѣстныхъ юристовъ съ Лазаревскимъ, Гессеномъ, Шалландомъ, Кокошкинымъ и др. во главѣ въ своихъ сочиненіяхъ игнорируютъ всякія особенности нашей конституціи. Однако, онѣ существуютъ и нуждаются въ освѣщеніи и изученіи—и это понялъ одинъ нѣмецкій юристъ—Dr. Schlesinger (*), который, указывая на оригинальныя мысли современной русской конституціи, не смотритъ на нее такъ узко и односторонне, какъ наши юристы, а полагаетъ, что въ области современнаго русскаго государственнаго устройства „теоретикамъ государственнаго права, какъ въ Россіи, такъ и въ Европѣ открывается новое обширное поле“ (**). Мы не говоримъ о необходимости націонализировать науку о государствѣ—это было бы абсурдно, мы только утверждаемъ, что наука о государствѣ только можетъ тогда называть себя этимъ именемъ, когда она объемлетъ въ себѣ ученія о всѣхъ видахъ государственнаго устройства и создастъ на этомъ основаніи общее понятіе государства. Пока же она остается при своей нынѣшней задачѣ изложенія основныхъ принциповъ, положенныхъ въ основаніе устройства нѣкоторыхъ западныхъ европейскихъ государствъ, гордыхъ своей культурой, то это явится только описаніемъ политическаго строя тѣхъ странъ, которыя стремятся занять въ этомъ отношеніи привилегированное положеніе среди семейства государства, создавъ теорію, неподдающуюся общему опредѣленію—правового государства. И, дѣйствительно, какъ установить дѣленіе на правовой и неправовой строй съ точки зрѣнія логики, если родовое понятіе—право ускользаетъ отъ нашего опредѣленія. Но даже если для объясненія себѣ понятія правового или неправового строя мы обратимся къ существующимъ опредѣленіямъ права, то всякій, не посвященный въ схоластическія дебри современной юридической метафизики, можетъ дойти до различныхъ противорѣчивыхъ выводовъ. Возьмемъ, напр., опредѣленія Іеринга и его послѣдователей права, какъ принужденія,—оказывается тогда, что только то государство, которое носитъ наименованіе правового, обладаетъ совокупностью принудительныхъ нормъ для исполненія своихъ велѣній, неправовое же ихъ не имѣетъ. Тогда какъ въ дѣйствительности любое изъ восточныхъ государствъ, относимыхъ къ

(*) Dr. M. L. Schlesinger—die Verfassungsreform in Russland—(Iahrbuch des öffentlichen Rechts b. II. 1908. heraus von Iellinek, Laband und Piloty).

(**) ibid стр. 423.

категоріи неправовыхъ, не только обладаетъ элементомъ принужденія, наравнѣ съ правовыми западно-европейскими, но и пользуется, въ лицѣ своего единаго носителя нераздѣльной власти, болѣе строгими и рѣшительными мѣрами для исполненія своихъ велѣній. Весь недостатокъ заключается въ абстрактности науки о государствѣ, въ многочисленности теорій, опредѣленій различныхъ кривотолковъ, что до чрезвычайности усложняетъ ту науку о государствѣ, которая должна быть проста, ясна, общедоступна и носить въ себѣ отраженіе общественнаго устройства, быть зеркаломъ жизни, а не повелѣвать и не порабощать себѣ общественное сознаніе своими запутанными умозаключеніями, подчасъ трудно приложимыми на практикѣ. Возьмемъ, хотя бы такое въѣвшееся въ плоть и кровь ученіе, какъ теорія раздѣленія властей, въ основаніе которой легла истолкованная Монтескье система государственнаго строя Англіи. Его ученье оказалось затѣмъ далеко не точно приложимымъ именно къ тому государству, которое ему казалось идеаломъ политическаго устройства. Въ данномъ случаѣ, какъ и во многихъ иныхъ, теорія создавалась не подъ вліяніемъ объективной систематизаціи явленій, но подъ субъективнымъ давленіемъ индивидуальнаго воззрѣнія, подкрѣпляемаго извѣстнымъ внѣшнимъ корреспондирующимъ соотношеніемъ между реально существующимъ и идейно представляемымъ. Подобная тенденція существуетъ и до настоящаго времени, и наука о государствѣ вмѣсто того, чтобы учить, что есть, учитъ тому, что должно быть,—вмѣсто реально существующаго строитъ теоріи идеальнаго бытія, переходя нерѣдко въ сферу утопій или чисто фантастическихъ ученій, въ родѣ Фурье.

Съ другой стороны абсентеизму дисциплины о государствѣ отъ реальной жизни способствуетъ отдѣленіе отъ нея исторіи политическаго строя и обособленіе этой науки въ исторіи права. Въ этомъ отношеніи на весьма правильной точкѣ зрѣнія стоятъ англійскіе юристы, которые признаютъ необходимымъ изученіе современныхъ институтовъ въ связи съ исторіею ихъ развитія. Это является вполнѣ понятнымъ и правильнымъ и особенно цѣннымъ въ странѣ, не имѣющей кодифицированныхъ основныхъ законовъ; нельзя сказать, какъ это иногда думаютъ, что ихъ въ Англіи нѣтъ, тамъ просто нѣтъ различія между основными и вообще законами, а поэтому тѣ статьи, которыя внесены въ конституціонные законы западно-европейскихъ государствъ, если онѣ соотвѣтственно существуютъ и для Англіи, то ихъ слѣдуетъ искать въ книгѣ статутовъ, заключающей въ себѣ всѣ зако-

ны, изданные въ теченіе всего существованія англійскаго королевства, поэтому Anson говоритъ, что англійская конституція скорѣе практична, чѣмъ симметрична; это вполнѣ понятно, такъ какъ каждый изъ тѣхъ законовъ, который намъ кажется основнымъ, издавался здѣсь по мѣрѣ возникновенія въ немъ потребности, а не являлся плодомъ отвлеченнаго мышленія, какъ это мы видимъ въ континентальныхъ законодательствахъ, гдѣ нерѣдко вся совокупность основныхъ законовъ, регулирующихъ всю жизнь страны, т. е. конституція, издается въ одинъ день, а подчасъ является въ своихъ основахъ не результатомъ историческихъ наслоеній и потребностей, а плодомъ единоличнаго труда. Въ нашихъ старыхъ основныхъ законахъ было также замѣтно это естественное наслоеніе, т. к. въ ч. I т. I входили издаваемыя время-отъ-времени законодательныя постановленія различныхъ эпохъ, начиная съ 1667 г. Правда, старые основные законы были не полны, оставалось значительное количество назрѣвшихъ вопросовъ неурегулированными и ощущалась потребность въ ихъ дополненіи. Ревизія же ихъ въ 1906 г., введя въ составъ ч. 1, т. I 178 новыхъ статей подъ вліяніемъ принциповъ западноевропейскихъ основныхъ законовъ, стала до нѣкоторой степени на континентальную точку зрѣнія, воспринятую и у насъ подъ вліяніемъ юридическихъ ученій—измѣненія и созданія конституціи въ одинъ день однимъ почеркомъ пера. Впрочемъ эти статьи, доминирующія по своему количеству, частью вполнѣ свободно помѣстились среди старыхъ статей, изложивъ въ письменномъ видѣ или признанные давно принципы, но не изложенные въ законахъ, какъ напр. признаніе Государя Императора главой судебной власти, или тѣ велѣнія государственной власти, которыя издавались по мѣрѣ ихъ потребности, но не находили себѣ изложенія или перечисленія въ статьяхъ основныхъ законовъ, частью же легли совершенно особеннымъ слоемъ, и нужно ждать, пока онѣ войдутъ въ плоть и кровь народнаго сознанія послѣ изданія дополнительныхъ спеціальныхъ узаконеній; сюда слѣдуетъ отнести, напр., свободу слова, печати и проч. Вся сила закона и все достоинство его заключается не въ установленіи имъ какихъ-либо новыхъ началъ или принциповъ, а въ регулированіи имъ тѣхъ нормъ, которыя признаны самой жизнью, и имѣютъ свое основаніе въ прошломъ. Вотъ почему законодательство не должно забѣгать далеко впередъ, а идти рядомъ съ жизнью, не сходя съ основъ своихъ, исторіей установленныхъ, принциповъ. Наши новые основные законы не сошли въ своемъ характерѣ съ историческаго своего основанія; могутъ возникать различныя мнѣнія

объ ихъ существѣ и ихъ принципахъ, возможны ихъ толкованія съ различныхъ точекъ зрѣнія, но, берясь за ихъ изложеніе, слѣдуетъ отказаться отъ всякихъ личныхъ симпатій и излагать основы государственнаго строя по основнымъ законамъ такъ, какъ говорятъ ихъ статьи,—безъ всякой ихъ критики. Лучшая критика закона и конституціи—это жизненная практика, а не субъективный теоретическій взглядъ. Если ими вводится какое-либо новое понятіе, неизвѣстное существующей теоріи, то мы не должны избѣгать его разсмотрѣнія, а, наоборотъ, необходимо обратиться къ разсмотрѣнію его исторіи и изложить въ соотвѣтствіи съ тѣми обстоятельствами, которыя способствовали его возникновенію.

Приступая въ настоящее время къ изложенію основъ нашей государственной власти въ томъ видѣ, какъ о ней говорятъ основные законы, намъ придется отступить отъ общихъ рамокъ теоріи, чтобы изложить принципы нашихъ основныхъ законовъ, памятуя, что государство, какъ и отдѣльная личность, пользуется правомъ свободнаго внутренняго развитія, и что оно, какъ и отдѣльная личность, всегда имѣетъ свои индивидуальныя особенности, и послѣднія бываютъ всегда болѣе оригинальны и разительны, чѣмъ индивидуумъ болѣе силенъ и независимъ. Посредственность всегда имѣетъ шаблонъ, личность сильная всегда найдетъ твердые и правильные пути для своего развитія и усовершенствованія.

Исходя изъ указаннаго нами выше взгляда на узость понятія о нашемъ государственномъ строѣ, объясняемой игнорированіемъ историческихъ основъ государственной жизни, непринятіемъ въ расчетъ особенностей быта и народной психологіи, разсмотрѣніемъ его исключительно съ основанной на чужеземныхъ примѣрахъ точки зрѣнія, являлось бы весьма желательнымъ изложить основы нашего государственнаго строя, какъ представляющихъ извѣстную оригинальность, въ томъ видѣ, въ которомъ мы знаемъ ихъ въ настоящее время въ связи съ историческимъ ихъ развитіемъ, съ ученіемъ о нихъ, какъ нашихъ юристовъ, такъ и публицистовъ и съ уясненіемъ себѣ характера реформъ законодательства и ихъ вліянія на общія историческія основы власти. Подходя къ этому вопросу, мы должны изъяснить въ какую опредѣленную конституированную форму вылился нашъ вѣками слагавшійся строй, въ какой степени онъ сходенъ со строемъ другихъ конституціонныхъ государствъ, и въ какомъ видѣ его неизмѣнныя основы руководятъ общимъ ходомъ жизни русскаго государства.

Глава II.

ИСТОРИЧЕСКОЕ развитіе идеи русской государственной власти.

Какъ уже отмѣчено выше, нельзя изучать государственный строй безъ соотношенія съ исторіей. Это положеніе имѣетъ особенно большое значеніе для государствъ съ оригинальнымъ строемъ, съ ярко выраженнымъ и особенно ему присущимъ принципомъ, положеннымъ въ основу государственной системы. Взгляните, напримѣръ, на Англію: она выросла на феодальныхъ порядкахъ и вся ея государственная система развилась послѣдовательно, представляя собой рядъ причинъ и слѣдствій; и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, какъ напримѣръ, въ области поземельныхъ отношеній сохраняются доселѣ старыя неизмѣнныя, можетъ быть, даже и непрактичныя понятія.

У насъ, въ Россіи, при извѣстной твердости историческихъ завѣтовъ и принциповъ, которые не могли исчезнуть подъ вкоренившимися въ жизнь посторонними вліяніями и заимствованіями, а наоборотъ, сами стремились подчинить ихъ себѣ или согласовать съ своими требованіями, жизнь съ большимъ трудомъ можетъ быть отклонена отъ своихъ естественныхъ путей, несмотря даже на многочисленныя осужденія русскими своихъ національныхъ началъ и на то, что немного есть такихъ, которые бы могли повторить слова Пушкина: „Ни за что на свѣтѣ я не захотѣлъ бы имѣть другой исторіи, какъ исторію нашихъ предковъ, такую, какъ намъ Богъ ее послалъ“ (*). Но въ то же самое время при широкомъ увлеченіи космополитическими идеями, большинство инстинктивно и поддерживаетъ, и развиваетъ, и отстаиваетъ тѣ жизненные русскіе принципы, за которыми стояли многія поколѣнія, браня ихъ въ теоріи и не будучи въ сущности знакомы съ ихъ исторіей.

(*) Почти эти же слова говорилъ англійскій писатель Куперъ: „England with all thy faults, I love thee still“.

Было бы весьма желательно и полезно вникнуть въ смыслъ русской исторіи, во всѣ ея событія, чтобы яснѣе представить себѣ основы нашей власти. Но такое подробное историческое изложеніе потребовало бы много времени и мѣста,—вотъ почему въ настоящемъ очеркѣ приходится пожертвовать подробнымъ разсмотрѣніемъ многихъ историческихъ событій и учрежденій, сыгравшихъ важную роль въ исторіи Россіи, и достаточно изученныхъ, и остановиться лишь или на общихъ историческихъ выводахъ, или на тѣхъ взглядахъ и фактахъ, которые необходимы для уясненія себѣ тѣхъ или иныхъ сторонъ историческихъ событій, имѣвшихъ вліяніе на характеръ государственной власти.

Если стать на историческую точку зрѣнія и объективно разсмотрѣть всѣ стадіи нашего государственнаго развитія, то тогда быть можетъ и явится возможность выяснить основы нашего современнаго политическаго строя. Все наше пониманіе исторіи въ этомъ отношеніи, начиная съ первой половины XIX вѣка, рѣзко раздѣлилось на два направленія—одни искали идеалы за Петромъ Вел. и стремились изъ московской эпохи вывести общіе принципы русской жизни, другіе игнорировали всю русскую исторію до Петра, видѣли лишь съ этого царствованія зачатокъ развитія культурной жизни, разыскивали идеалы за западной границей и требовали постоянной погони за европейской цивилизаціею. Одни уходили въ глубь, другіе въ сторону, не останавливаясь на разсмотрѣніи настоящаго положенія дѣлъ, являющагося извѣстнымъ слѣдствіемъ историческаго развитія. Славянофилы, почти единственная самобытно-національная партія, особенно склонны, разбирая московскую эпоху исторіи Руси, выводить изъ нея свои слѣдствія, заключенія и объясненія сущности государственной власти, не принимая во вниманіе всѣ послѣдующіе, выработанные жизнью, принципы. Вотъ почему, не идеализируя того или иного періода русской исторіи, слѣдуетъ учесть характеръ русской государственной власти въ зависимости отъ тѣхъ вліяній, подъ которыми она росла съ древнѣйшихъ извѣстныхъ намъ временъ.

Что такое былъ любой удѣльный князь, какъ не помѣщикъ съ современной точки зрѣнія, получавшій свою вотчину по наслѣдству и дробившій ее между своими нисходящими наслѣдниками? Чѣмъ иным были княжескіе съѣзды, на которыхъ старались разрѣшить взаимные споры, какъ не съѣздъ родственниковъ, которые владѣли русской землей на правахъ вѣчнаго, потомственнаго владѣнія? Да и какъ могло быть иначе, если вла-

дѣніе любого удѣльнаго князя по величинѣ и по числу подданныхъ было не болѣе помѣстья XVIII вѣка. Каждый князь жилъ, какъ помѣщикъ, занимался своими хозяйственными дѣлами и велъ споры съ своимъ сосѣдомъ-родственникомъ. Но какъ западные варвары тяготѣли къ Риму, такъ восточные стремились къ Византіи. Вотъ это-то поклоненіе и подраженіе Византіи и даетъ толчекъ къ воспринятію у насъ государственной идеи восточно-византійскаго характера.

Идея власти византійскаго императора нашла себѣ адептовъ на Руси и стремленіе сравняться съ Византіей мы видимъ въ продолженіе всей русской исторіи, начиная съ древнѣйшихъ временъ, до Бориса Годунова, до введенія патріаршества. Эта тенденція постепенно росла и укрѣплялась, и развитію ея не мало способствовали и историческія событія, и различныя ученія, вродѣ, напримѣръ, ученія старца Филофея о Москвѣ, какъ о третьемъ Римѣ. Эту же идею поддерживали и развивали и представители нашей древней учености—лѣтописцы. С. Корфъ въ статьѣ (*) объ отношеніяхъ древне-русскаго лѣтописца къ монархическому принципу пишетъ, что монархизмъ, какъ единственная возможная основа государства, составлялъ фундаментъ политическаго міросозерцанія древняго книжника, воспитаннаго и выросшаго на византійскихъ идеалахъ государственнаго устройства. Паденіе Константинополя и бракъ Іоанна III-го содѣйствовали признанію за Русью права на преемство византійскихъ традицій. Въ 1517 году игуменъ Синайской обители Даніилъ величаетъ великаго князя полнымъ титуломъ греческихъ царей, называя его „самодержавнымъ-боговѣнчаннымъ величайшимъ царемъ всея Россіи“. Это смѣшеніе національнаго частноправового характера власти и византійскаго религіознаго автократизма и легло въ основаніе нашей идеи о Верховной власти и нашемъ государственномъ строѣ. Такая единоличная власть съ частноправовымъ характеромъ, принадлежавшая князьямъ-вотчинникамъ изъ одного рода, препятствовала созданію аристократіи и крупныхъ поземельныхъ собственниковъ, образовавшихъ на Западѣ господствовавшій классъ, который уже въ началѣ XIII в. въ Венгріи и Англіи добился письменнаго подтвержденія своихъ фактическихъ правъ и преимуществъ въ ущербъ полнотѣ королевской власти. У насъ не было феодализма, и это признается всѣми, даже тѣми учеными, которые стремятся найти его зачатки въ нашей исто-

(*) Журн. мин. нар. просв. Іюль 1909 г., стр. 64.

ріи. „Послѣдствіемъ иммунитета на Западѣ“, говоритъ Павловъ-Сильванскій, „былъ захватъ крупнѣйшими землевладѣльцами верховной власти, иммунитетъ послужилъ опорой для образованія средневѣковыхъ княжествъ-государствъ. Этого послѣдствія у насъ иммунитетъ не имѣлъ..... Ни одинъ удѣльный бояринъ не превратился въ князя-государя. Но это произошло по совершенно случайной причинѣ—вслѣдствіе быстраго размноженія владѣтельныхъ князей Рюриковичей. Родъ Каролинговъ рано угасъ. У насъ въ моментъ назрѣвшаго раздѣленія страны оказалось на лицо множество потомковъ Всеволода Большого Гнѣзда..... И „окняженіе“ земли у насъ, въ противоположность Западу, предупредило ея „обояреніе“ (*). Не входя въ детальное разсмотрѣніе причинъ, почему феодализмъ не развился у насъ на Руси, хотя идеи его легко могли бы быть занесены, если бы не зародились сами, изъ сосѣдней Венгріи, съ которой въ удѣльный періодъ, русскіе стояли въ близкихъ сношеніяхъ или изъ другой западной страны, мы можемъ видѣть, что отсутствіе феодальныхъ началъ дало совершенно особое направленіе русской жизни. Феодальный западный строй создалъ борьбу классовъ, выдвинулъ одинъ классъ выше другихъ, заставилъ королевскую власть за сохраненіе единства власти и государства бороться съ земельной аристократіей. Короли искали въ горожанахъ союзниковъ противъ феодаловъ, когда послѣдніе были сломлены, и короли могли торжествовать свою побѣду, тогда они измѣнили свою политику и стали вмѣстѣ съ бывшими феодалами оказывать давленіе на свободныхъ гражданъ съ цѣлью извлеченія отъ нихъ доходовъ. Посмотрите, напримѣръ, на исторію Франціи XVI—XVIII в. в.: закончивъ свою борьбу съ феодалами, французскіе короли, сами по себѣ тѣ же феодалы, восприняли и ихъ тенденціи—угнетать населеніе въ цѣляхъ извлеченія большихъ доходовъ на покрытіе издержекъ по содержанію своего двора. Потому и событія французской революціи, изгнаніе династіи и провозглашеніе республики носило характеръ какъ бы борьбы между угнетаемой націей и феодаломъ-королемъ. Точно также и въ другихъ государствахъ, слѣдовавшихъ примѣру блестящихъ Людовиковъ, вслѣдъ за французской революціей возникаетъ аналогичная борьба между недовѣряющей націей и королемъ, заканчивающаяся конституціоннымъ договоромъ, устанавливающимъ права націи и короля,—таковъ характеръ конституцій германскихъ и ро-

(*) Павловъ-Сильванскій. Иммунитетъ въ Удѣльной Руси. 1900 г., стр. 48.

манскихъ народовъ. Совершенно иное мы видимъ въ Россіи. Самые бунты покрывали царскимъ именемъ, вожаки стремились поднять народъ именемъ царя. Масса шла не противъ царя, но въ защиту его, якобы попранныхъ, правъ. Соціальныя борьбы связывались съ царскимъ именемъ. При такомъ положеніи вещей возможны были Пугачевщина, Разиновщина и всѣ самозванства смутнаго времени.

Различіе между происхожденіемъ королевской власти на Западѣ, основанной на феодальномъ строѣ, и власти русскаго Государя, выросшей на почвѣ частно-правовыхъ отношеній, стоитъ въ значительной степени въ связи съ различіемъ въ поземельныхъ отношеніяхъ у насъ и на Западѣ.

Взглядъ князей на свое княжество, какъ на свою частную, родовую собственность, какъ на вотчину, проходитъ красной нитью чрезъ всю исторію вплоть до смутнаго времени. „Боярская вотчина“, говоритъ пр. Платоновъ (*) „это миніатюра Московскаго Государства, и по первому впечатлѣнію вы не знаете, что подумать—государство ли слагалось по образцу вотчины или частное вотчинное хозяйство по образцу государственнаго?“. Московское государство росло такимъ путемъ, какимъ всякій бережливый хозяинъ увеличиваетъ свое имѣніе: путемъ сдѣлокъ, купли-продажи, обмѣна, а подчасъ и захвата. Его развитіе сокращало число удѣльныхъ княжествъ, дробившихся между потомствомъ Рюрика, но оно нисколько не уничтожило мысли о созданіи новыхъ удѣловъ. Московскій князь и царь, если и преслѣдовалъ высказанную устами великаго князя Василія Дмитріевича программу—„мнѣ имѣніе собирать и возноситься“, то онъ все-таки не могъ отказаться,—да это было и невозможно,—отъ мысли, что все наслѣдованное и пріобрѣтенное имъ есть его личная собственность, которую онъ передастъ по наслѣдству своимъ сыновьямъ. „По ходу развитія великокняжеской, а потомъ царской власти“, говоритъ пр. Сергѣевичъ: (**) „у насъ и ожидать было нельзя, чтобы кто-либо изъ Московскихъ Государей издалъ указъ о недѣлимости государства и воспретилъ назначеніе удѣловъ. Это значило бы ограничить самого себя“. Удѣлы возраждались съ каждымъ новымъ царствованіемъ. Даже самъ Иванъ IV Грозный, сплотившій вокругъ Москвы всѣ удѣлы, и тотъ назначилъ своему сыну Ѳедору удѣлъ: Суздаль, Шую, Кострому.

(*) Стр. 366—лекціи по Русской исторіи.

(**) Русскія Юридическія древн. т. 1, стр. 78.

Любимъ, Судиславль, Нерехту. Ярославль, Козельскъ, Серпейскъ, Мценскъ и Волокъ-Ламскій. Но, предоставляя такой удѣлъ Ѳеодору, царь въ завѣщаніи оговорилъ: „А удѣлъ сына моего, Ѳеодора ему жъ (старшему сыну моему, Ивану) къ великому Государству". Подобная оговорка появляется въ духовныхъ завѣщаніяхъ Московскихъ Государей со времени Ивана Васильевича, установившаго неотчуждаемость удѣловъ внѣ прямой линіи наслѣдователя. „А котораго моего сына не станетъ", говорится въ завѣщаніи Ивана III: „а не останется у него ни сына, ни внука, ино его удѣлъ, весь къ Московской землѣ и во Тверской землѣ, что есми ему ни далъ, то все сыну моему Василію. А братья его у него въ тотъ удѣлъ не вступаются". Такимъ образомъ, если многочисленность потомковъ Рюрика въ Кіевскій и Владимирскій періодъ Русской исторіи до нѣкоторой степени препятствовали созданію крупныхъ поземельныхъ владѣній внѣ княжескихъ владѣній, то счастливая для государства случайность—вымираніе прямыхъ потомковъ Московской линіи Рюриковичей способствовала концентраціи всѣхъ пріобрѣтаемыхъ земель въ рукахъ того, кто владѣлъ Московской „о т ч и н о й", т. е. Московскимъ престоломъ, и мѣшала разложенію наслѣдственнаго и благопріобрѣтеннаго имѣнія на удѣлы. Татарское иго указало на необходимость государственнаго объединенія отдѣльныхъ удѣльныхъ вотчинъ. Тѣ славяне, которые въ VI вѣкѣ такъ поразили грековъ своимъ миролюбіемъ, отсутствіемъ жажды воинскихъ подвиговъ и стремленія къ установленію государственнаго союза, мало-по-мало подъ ударами враговъ внѣшнихъ, сознали необходимость извѣстной внутренней организаціи. А господство монгольскихъ кочевниковъ уже окончательно указало на необходимое развитіе началъ государственныхъ. Государственный характеръ, начиная съ царствованія Ивана III, вторгается въ отношенія между княземъ-вотчинникомъ и его вотчиной и постепенно содѣйствуетъ обращенію вотчины въ государство, а князя-вотчинника въ государя. Московская вотчина превратилась въ Московское царство, но это новое государство сохранило свою старую черту властвованія—частноправность. Такой характеръ властвованія налагалъ особую печать на развитіе понятія о существѣ нашей Верховной власти. Эта частноправность вошла въ плоть и кровь русскаго государства, несмотря ни на потрясенія смутнаго времени, ни на всѣ измѣненія императорскаго періода. Даже въ 1843 г. бар. Августъ Гакстгаузенъ, хорошо изучившій Россію за 9-ть лѣтъ пребыванія и поразившій Герцена тонкостью и глу-

бпной понимапія русскаго быта (*), описывая ее съ точки зрѣнія иностранца, находилъ въ ея бытѣ тѣ основныя черты, которыя были присущи ей почти 1000 лѣтъ тому назадъ. „Тогда какъ всѣ страны Западной Европы должны быть по ихъ историческимъ событіямъ причислены къ феодальнымъ государствамъ, Россія должна быть названа патріархальнымъ государствомъ... По традиціонному воззрѣнію Россія представляетъ одну большую семью, съ царемъ во главѣ, которому одному вручена власть надъ всѣми". Частноправовое отношеніе и удѣльнаго князя, и Московскаго Царя, и Всероссійскаго Императора проявляется во всѣхъ актахъ властвованія. Древне-русскіе князья управляли своимъ княжествомъ-имѣніемъ черезъ своихъ приказчиковъ, которые и управляли, и судили, и собирали плоды земли. Развитіе государственнаго характера не уничтожило частноправовыхъ основъ административной власти. Отдавая въ управленіе какую-либо свою волость, князь уполномачивалъ назначеннаго администратора собирать въ его пользу доходы, а себѣ брать за труды ту или иную часть, тотъ или иной ихъ видъ,—это создало „к о р м л е н і я" и „п у т и". Кормленщики, весьма часто увеличивая причитающуюся имъ часть, обременяли населеніе поборами, и Верховная власть для борьбы съ этимъ зломъ не примѣняла мѣръ публично-правового характера ревизій или контроля, но предоставляла населенію самому возбуждать путемъ челобитныхъ преслѣдованіе своихъ корыстныхъ администраторовъ. Въ этомъ отношеніи кормленщикъ не всегда могъ быть увѣренъ въ своей безнаказанности, которая существовала для французскихъ интендантовъ XVII—XVIII вѣковъ. Но, несмотря на всѣ взысканія, налагаемыя царями на своихъ корыстныхъ слугъ, недовольство ими въ царствованіе Іоанна IV достигло высшей своей точки, и вотъ тутъ Царь идетъ навстрѣчу населенію въ противоположность позднѣйшимъ французскимъ королямъ, поддерживавшимъ интендантовъ. Сначала даются то той, то другой отдѣльной волости права собственнаго суда и самоуправленія, а затѣмъ послѣдовала полная отмѣна кормленій указомъ 1555 г. Параллельно съ кормленіями начинаетъ возникать и практика раздачи земли за службу. Но пожалованіе такое давалось условно, а именно, оно давалось до тѣхъ поръ, пока пожалованный служилъ князю, т. е., говоря иными словами, оно носило характеръ аренды. Въ завѣщаніи Іоанна Калиты мы встрѣ-

(*) Герценъ. Переписка съ А. П. Захарьиной, т. VII, стр. 65.

чаемъ, напримѣръ, изложеніе этого условія. Князь здѣсь какъ бы напоминаетъ наслѣднику, что часть отдѣленной ему въ наслѣдство земли состоитъ въ условномъ пользованіи извѣстнаго лица: „А что есмь купилъ село въ Ростовѣ Богородическое, я далъ есмь Борису Воркову, а же иметь сыну моему которому служити, село будетъ за нимъ; не иметь ли служити дѣтемъ моимъ, село отоймуть". Такія пожалованныя на срокъ земли именовались помѣстьями; рядомъ съ ними шла высшая награда —вотчина, т. е. дарованное въ наслѣдство владѣніе земельнымъ участкомъ. Княжества сами по себѣ были не что иное, какъ вотчины, и вотъ, по мѣрѣ того, какъ Москва протягивала свою руку на княжества и присоединяла ихъ къ себѣ, она нерѣдко передавала присоединенныя земли въ вотчинное владѣніе потомству бывшаго князя, чтобы оно могло съ этой земли служить московскому государю и нести государево тягло. Ростовскіе князья стали служилыми съ XIV вѣка и получили вотчины, въ 1493 году по завоеваніи Вязьмы Іоаннъ III „пожаловалъ князей Вяземскихъ ихъ же вотчиной Вязьмою и повелѣлъ имъ себѣ служити". На ряду съ служилыми князьями московскіе государи жаловали вотчинами и своихъ московскихъ слугъ. Вообще, землей награждались только лица, служившія государю, но безъ различія рода ихъ службы и происхожденія: бояре, дворяне, дьяки, подьячіе, придворные служители, гости, рейтары, драгуны, а иногда и лица, занимавшія должности по выбору (*). Всѣ эти пожалованія имѣли видъ какъ бы подарка наслѣдственнаго или временнаго—за вѣрную службу государю. Неисполненіе обязанностей или немилость вызывали отобраніе пожалованія, и имѣніе шло „на государя".

Іоаннъ IV, напр., весьма круто поступалъ съ вотчинниками. Извѣстна его реформа по переселенію служилыхъ княжатъ съ насиженныхъ ими родовыхъ гнѣздъ, нѣкогда ихъ удѣльныхъ владѣній, на окраины государства, и замѣщеніе ихъ въ центрѣ московскими служилыми людьми. „Овладѣвъ всѣмъ ихъ наслѣдственнымъ имѣніемъ и землями", пишетъ Флетчеръ (**), „царь далъ имъ другія земли на правѣ помѣстномъ, владѣніе коими зависитъ отъ произвола царя, и которыя находятся на весьма дальнемъ разстояніи и въ другихъ краяхъ государства". Вся борьба Грознаго съ потомствомъ св. Владимира, обратившимся

(*) Владимирскій-Будановъ. Обзоръ исторіи русскаго права. стр. 583.
(**) Флетчеръ: „О Государствѣ Русскомъ", стр. 32.

въ служилыхъ княжатъ. его помѣстныя реформы, образованіе опричины, переселеніе княжатъ, раздача подмосковныхъ помѣстій по Тысячной книгѣ въ 1550 году знаменуютъ уже дѣятельность, проникнутую общими соображеніями государственнаго характера, основанную на сознаніи своихъ неотъемлемыхъ наслѣдственныхъ правъ. Царь распоряжался землей, какъ единственный полновластный владѣлецъ, но всѣ его реформы были вызваны одной боязнью, какъ бы потомки удѣльныхъ князей не предъявили своихъ частныхъ правъ на вотчины, не разрушили всего большого московскаго владѣнія и ни оставили первому Московскому Царю одну его „о т ч и н у“—Московскій уѣздъ. Говоря короче, Іоаннъ Грозный стремился ввести однообразные порядки въ поземельныхъ отношеніяхъ, которые крѣпко связали бы право землевладѣнія съ обязательною службою, ввести широкое понятіе всеобщей государственной службы, на что впослѣдствіи обратилъ вниманіе и Петръ Великій. Правда, вся его стройно составленная система не могла сохраниться во всей своей полнотѣ, благодаря послѣдовавшимъ историческимъ событіямъ смутной эпохи, но основная мысль ея—возложеніе всего бремени государственныхъ дѣлъ и защиты страны на служилый классъ, надѣленный землями, который доминировалъ въ земскихъ соборахъ, въ земскихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ и въ реорганизованныхъ военныхъ округахъ,—эта система укрѣпилась въ смутную эпоху и легла въ основаніе послѣдовавшаго развитія государственнаго строя. Такимъ образомъ, Іоаннъ Грозный предначерталъ ту роль служилому поземельному классу, которую онъ впослѣдствіи сыгралъ: онъ умиротворилъ Русь и далъ изъ своей среды Московскаго Царя. К. С. А к с а к о в ъ въ своей рецензіи на исторію Соловьева (соб. соч., т. I, стр. 25) говоритъ, что „земля“ встала, подняла въ 1612—13 гг. развалившееся государство, и съ этого времени начинается укрѣпленіе союза „земли“ и „государства“, т. е., говоря иными словами, управленіе на началахъ единенія народа и правительства. Дѣйствительно, XVII вѣкъ, вѣкъ развитія нашей государственности, былъ, по выраженію пр. Латкина, золотымъ вѣкомъ земскихъ соборовъ, когда всѣ важнѣйшія мѣропріятія обсуждались представителями „земли“, которые въ свою очередь излагали свои нужды и желанія. Эта совмѣстная работа, созданная еще по мысли Іоанна Грознаго, была необходима въ теченіе этого вѣка, наполненнаго внутренними смутами и борьбой за существованіе. Финансовые кризисы ухудшали положеніе дѣлъ; и вотъ въ это время земскій

соборъ и давалъ государству тѣ „пятыя“ и „десятыя“ деньги, которыя были ему такъ необходимы.

Идея, которая ложилась въ основаніе земскихъ соборовъ, была не народное представительство, не ограниченіе царской власти, но необходимость придти на помощь царю въ трудную минуту государственной жизни. Что бы ни говорили объ ограниченіи царской власти при Михаилѣ Ѳеодоровичѣ, едва ли оно могло имѣть реальную и юридическую силу и значеніе при воззрѣніи народа на сущность царской власти. Даже признавъ наличность этого факта въ началѣ XVII вѣка, мы его не можемъ прослѣдить въ теченіе всего столѣтія. Да и какъ, дѣйствительно, было бы возможно, чтобы служилый человѣкъ, верстанный помѣстьемъ для царской службы, являлся въ Москву изъ своего уѣзда съ мыслью объ ограниченіи Царя. Правда, земскіе соборы сыграли большую роль въ созданіи льготъ для сословій, и наибольшій выигрышъ въ этомъ отношеніи, конечно, падаетъ на долю служилаго класса, стремившагося расширить свои поземельныя права и остановить выходъ вотчинъ изъ служилаго оборота. Но такое расширеніе правъ на земли вовсе не было соединяемо съ стремленіемъ узурпировать территоріальныя права московскаго государя, который оставался такимъ же верховнымъ повелителемъ Русской земли, какимъ онъ былъ и до смутнаго времени. Но зато, если для московскаго государя старой династіи земля была вотчиной, переходившей къ нему отъ отца, дяди и болѣе отдаленныхъ родственниковъ—путемъ ли наслѣдованія, даренія или даже просто захвата—то для государя новой династіи, вышедшей изъ круга московскаго служилаго сословія, земля сначала была какъ бы помѣстьемъ. Наряду съ этимъ вымирало самостоятельное понятіе вотчины, какъ родового наслѣдственнаго имѣнія, отличнаго по мысли своего пожалованія или владѣнія отъ помѣстья, и постепенно придавался родовой наслѣдственный вотчинный характеръ помѣстью, какъ имуществу, за право обладанія которымъ владѣющее имъ лицо обязано нести тягло государственной службы. Московскіе государи до смутнаго періода въ своемъ неудержимомъ стремленіи собиранія земли старались сокрушить родовой аристократическій элементъ бывшихъ удѣльныхъ князей и замѣнить его элементомъ служилымъ, и вполнѣ достигли своей цѣли. На Западѣ родовая аристократія развивалась при конкуренціи съ королевской властью на территоріяхъ, завоеванныхъ ихъ предками, въ стѣнахъ крѣпкихъ замковъ, охраняемыхъ вассалами, подданны-

ми сюзерена. У насъ подобіе этой аристократіи—удѣльные князья, потомство общаго съ царствующимъ государемъ родоначальника,—потеряли всякое значеніе подъ твердой рукой московскаго государя. На Западѣ высшій слой общества составила родовая аристократія, которая въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, потерявъ возможность противостоять волѣ возвысившагося надъ всѣми феодала-короля, создала корпоративныя законодательныя собранія, ограничивавшія власть государя. У насъ же весь высшій классъ состоялъ изъ лицъ, непосредственно избранныхъ царемъ, и экономически зависѣлъ отъ государя, который имѣлъ неограниченное право отбирать земли у тѣхъ, кто неправильно или неисправно несъ свои обязанности. Если на Западѣ феодалъ былъ неограниченный господинъ своихъ земель, то русскій служилый человѣкъ былъ государственный работникъ, которому государь давалъ за его труды право вѣчной, наслѣдственной или пожизненной аренды. Къ этому нельзя не прибавить еще и того, что если западные короли были не что иное, какъ обыкновенные феодалы, съумѣвшіе захватить верховную власть, а вслѣдъ затѣмъ расширить свои феодальныя права надъ всѣмъ государствомъ, то московскіе государи до смутнаго времени были первыми вотчинниками государства, а съ XVII вѣка первыми его служилыми людьми, и если до конца XVI ст. Москва носила характеръ вотчины, то съ XVII ст. она стала государствомъ. Въ первомъ случаѣ они собирали свои наслѣдственныя имѣнія, во второмъ,—воспринявъ всѣ принципы историческаго понятія власти и обязанности службы на защиту своей родины противъ враговъ, они путемъ непрерывныхъ войнъ расширили предѣлы земли Русской. Династія, вышедшая изъ среды служилаго московскаго боярства, на первыхъ порахъ не могла, конечно, блеснуть рядомъ предковъ, сидѣвшихъ на тронѣ, а поэтому съ мѣстнической точки зрѣнія открывалось поле зависти и являлось сознаніе равенства происхожденія; можетъ быть, это обстоятельство и содѣйствовало рожденію представленія объ ограниченіи первоначально царской власти соборомъ, состоявшимъ въ большинствѣ своемъ изъ лицъ служилаго сословія. Но когда на престолъ вступилъ царь, котораго отецъ занималъ тронъ и который, слѣдовательно, уже былъ царской „породы“, то, естественно, личность царя приняла всѣ непосредственные оттѣнки, свойственные единственному носителю природной, верховной—наслѣдственной, государственной власти. Но при всемъ этомъ измѣнившемся титулѣ территоріальнаго господства и его основанія остались неизмѣняемыми право-

вая сторона царской власти и психологическое сознаніе взаимныхъ требованій и обязанностей московскаго царя и его подданныхъ. Это соотношеніе и эта нравственная связь всегда составляли оригинально-самобытную черту, легшую въ основаніе идеи о нашей Верховной власти.

Поземельныя отношенія всегда и вездѣ въ значительной степени опредѣляли характеръ власти: въ Іудеѣ—теократію, въ Спартѣ—коммунарную военную республику, феодализмъ на Западѣ, самодержавіе въ Россіи. Въ этомъ отношеніи мы можемъ согласиться до извѣстной степени со взглядами Н. Рожкова (*), который ставитъ развитіе самодержавія въ связь съ экономическими и соціальными явленіями, признавая основной причиной этого развитія съ XVI в. экономическіе и хозяйственные кризисы. Феодальные порядки западныхъ аристократій офеодализировали верховную власть. Наше самодержавіе развивалось до XVII вѣка включительно подъ вліяніемъ религіознымъ и поземельнымъ. Первое давало оттѣнокъ нѣсколько теократическій; второе играло, какъ мы видѣли, огромнѣйшую роль въ образованіи названнаго понятія, носившаго у насъ своеобразный характеръ.

Наше поземельно-служилое сословіе не отдѣляло себя отъ народа ни крѣпкими стѣнами замка, ни подъемными мостами, какъ западные феодалы, и сколь многочисленны случаи, когда извѣстная служилая семья снова обращалась въ крестьянство. Вспомните однодворцевъ и тѣхъ простыхъ крестьянъ, понынѣ существующихъ въ Россіи, хлѣбопашцевъ, которые носятъ княжескіе титулы, и это еще лишній разъ подчеркнетъ то положеніе, что служба и личныя заслуги предъ государствомъ и олицетворяющимъ его царемъ значили больше, нежели родовыя, наслѣдственныя права. Верховная власть отражаетъ въ себѣ черты высшаго сословія государства, и это мы еще разъ подтвердимъ указаніемъ на то, что близость къ народу, существовавшая у служилаго сословія, была присуща и первому служилому лицу государства —царю. Частые случаи непосредственнаго обращенія къ населенію и широкое право народа обращаться къ своему царю съ челобитными по всякимъ вопросамъ доказываютъ ту вѣковую, естественно историческимъ путемъ сложившуюся связь между нимъ и Верховной властью, связь, которую слѣдуетъ имѣть въ виду при

(*) Н. Рожковъ. Происхожденіе Самодержавія въ Россіи, 1906 г.—стр. 2, 204 и 208.

уясненіи себѣ основъ нашего государственнаго строя. Царь, съ точки зрѣнія общенароднаго представленія, не есть исключительно господинъ, какъ это существовало на Западѣ, а вмѣстѣ съ тѣмъ отецъ и благодѣтель своихъ подданныхъ,—такой взглядъ существовалъ на московскаго царя и такъ народъ смотрѣлъ, напр., еще на Іоанна Грознаго. Изложить теорію власти московскаго царя является, конечно, затруднительнымъ; можно лишь сказать, что идея ея развивалась подъ вліяніемъ восточно-византійскаго представленія о неограниченной власти, системы всеобщей службы общегосударственнаго тягла и церковнаго благословенія, возвышавшаго въ глазахъ населенія царя надъ уровнемъ обыкновенныхъ людей. Петръ Великій въ своемъ рѣшеніи европеизировать Россію стремился регламентировать всякій уголокъ жизни по тому или иному западному образцу, но передѣлать все было немыслимо; можно было измѣнить лишь внѣшность, но не внутреннее содержаніе, и подъ европейскими формами и названіями сохранялся и тлѣлъ московскій духъ. Весь XVIII вѣкъ пошелъ по стопамъ Петра и служилъ ареной борьбы старыхъ и новыхъ понятій. Не входя въ оцѣнку дѣятельности Преобразователя, мы приведемъ опредѣленіе его дѣятельности, высказанное Руссо въ Contrat Social: ... „Pierre avait le génie imitatif, il n'avait pas le vrai génie. Quelques unes des choses qu'il fit étaient bien, la plupart déplacées. Il a d'abord voulu faire des Allemands, des Anglais, quand il fallait commencer parfaire les Russes. Il a empêché de jamais devenir ce qu'ils pourraient être en leur persuadant, qu'ils étaient ce qu'ils ne sont pas". Руссо не признавалъ въ его дѣйствіяхъ началъ творческо-національныхъ, а лишь одни подражательныя. Первое и самое важное изъ подражаній Петра—это укрѣпленіе идеи государства не въ духѣ XVII в., не съ точки зрѣнія старой вотчины, а западныхъ понятій. Смутное время, новая династія выдвинули впередъ интересы государственные, и въ XVII вѣкѣ царская власть являлась носительницей частныхъ правъ уже по традиціи. Петръ понялъ это двойственное положеніе своихъ предшественниковъ и окончательно огосударствилъ личность царя. Прежнее понятіе „государево дѣло" замѣнилось государственнымъ дѣломъ. Московская вотчина стала Россійской имперіей, самодержавіе личное—самодержавіемъ государственнымъ. Въ этомъ отношеніи Петръ завершилъ дѣло Грознаго, но онъ здѣсь шелъ не медленно и постепенно, какъ Михаилъ Ѳеодоровичъ, патріархъ Филаретъ, хорошо знакомый съ идеями Грознаго, Алексѣй Михайловичъ, а прямо, напроломъ. Свою власть Петръ стремится обосновать философски.

Всѣ предшественники Петра и самъ Іоаннъ IV, какъ это явствуетъ изъ его спора съ Курбскимъ, видѣли въ государствѣ и своей надъ нимъ власти частное наслѣдственное право. Петръ Великій, подъ вліяніемъ господствовавшихъ тогда идей Гроція, Гоббса и Пуффедорфа о договорномъ характерѣ власти, поручилъ Ѳеофану Прокоповичу переработать эту идею для Россіи. И вотъ, появляется сочиненіе „Правда воли монаршей", въ которомъ неограниченная власть Русскаго Государя основывается на договорномъ началѣ, и онъ, слѣдовательно, является уже не хозяиномъ земли, но носителемъ верховныхъ суверенныхъ правъ. Многіе, особенно славянофилы, ставятъ въ вину Петру, что онъ замѣнилъ древнее самодержавіе европейскимъ абсолютизмомъ, но Петръ не вникалъ въ смыслъ и различіе этихъ понятій, онъ желалъ лишь утвердить и огосударствить свою власть и находилъ на Западѣ уже готовыя изложенія идей о государствѣ. Копируя западныя ученія, утверждая идею русской Верховной власти на мысляхъ философскихъ XVII в. о договорномъ происхожденіи, смѣшивая понятія самодержавія съ абсолютизмомъ, онъ хотя и придавалъ самодержавію новую чуждую ему форму, однако, не могъ измѣнить ни его смысла, ни историческаго о немъ представленія. И самъ, вполнѣ естественно, подъ новой формой власти продолжалъ во внутренней жизни развитіе старыхъ московскихъ идей. Если при древнемъ самодержавіи была возможна мысль о выдѣлѣ сыновьямъ удѣловъ, и если еще незадолго до Петра при царѣ Ѳеодорѣ Алексѣевичѣ существовалъ проэктъ „вѣчныхъ намѣстничествъ" съ „великороднымъ боярином" во главѣ, то при Петрѣ все это было бы немыслимо: отнынѣ существовала единая Имперія, единый носитель суверенныхъ государственныхъ правъ и штабъ государственныхъ чиновниковъ. Такъ смотрѣлъ Петръ, изъ этого же взгляда исходили и тѣ многочисленные сановники, которые пытались въ XVIII вѣкѣ конституировать Верховную власть, но совершенно иной былъ взглядъ массы населенія, которая все еще продолжала видѣть въ Императорѣ стараго московскаго вотчинника. Одни ждали отъ него лишь милости, наградъ и помѣстій, другіе защиты отъ различныхъ угнетеній. Такое положеніе вещей, когда подданные упорно держались старыхъ традицій, заставляло иногда и Русскихъ Государей отступаться отъ своихъ личныхъ взглядовъ и стремленій и идти на встрѣчу народнымъ представленіямъ о власти. Екатерина II въ 1782 году сказала своимъ приближеннымъ: „я въ душѣ республиканка и деспотизмъ ненавижу, но для

блага народа русскаго абсолютная власть необходима". Въ своемъ Наказѣ она выражала эту свою мысль такъ: „Государь есть самодержавный, ибо никакая другая, какъ только соединенная въ его особѣ власть не можетъ дѣйствовать сходно съ пространствомъ толь великаго государства" (*). Реформы Петра тянули строй жизни въ сторону Запада; вотъ почему въ тѣхъ мѣропріятіяхъ, которыя были вызваны обстоятельствами времени, онъ дѣйствовалъ, сообразуясь съ западно-европейскимъ строемъ. Укажемъ для примѣра на тѣ мѣропріятія, которыя были вызваны необходимостью увеличенія податнаго обложенія на нужды многочисленныхъ войнъ этого времени. Эти мѣропріятія, направленныя на увеличеніе рессурсовъ казны и числа солдатъ, не подвергались обсужденію на земскихъ соборахъ, какъ это было въ XVII в., а устанавливались путемъ указовъ, причемъ они ставились въ весьма тѣсную связь съ поземельными отношеніями, которыя, какъ уже отмѣчено выше, имѣютъ вліяніе на характеръ государственнаго строя. Результатомъ этихъ финансовыхъ мѣръ явилось совершенное измѣненіе отношеній населенія, его общегосударственной службы, его тягла въ пользу введенія извѣстныхъ феодальныхъ началъ. Падаетъ прежнее безсословное понятіе службы, появляется классъ благороднаго шляхетства, земли закрѣпляются за нимъ, создаются нѣкоторыя права, основанныя на феодальныхъ принципахъ, напр., указомъ объ единонаслѣдіи; наконецъ, прикрѣпленіе крестьянъ, имѣвшее до этого времени общегосударственное значеніе, превратилось въ личное „подданство" шляхества, каковой терминъ и усвояется офиціальными актами XVIII вѣка. Такое положеніе явилось не дѣломъ одного указа, а путемъ послѣдовательныхъ повелѣній, изданныхъ Петромъ I и развитыхъ его преемниками (**). Прежній служилый классъ, неограниченный опредѣленными рамками, давно стремился сохранить земли въ своемъ оборотѣ и мѣшать выходу ихъ изъ круга своего потомства. Наконецъ, при Петрѣ I онъ достигаетъ своихъ стремленій и пріобрѣтаетъ вмѣстѣ

(*) П. С. З. т. XVIII. № 12494.

(**) Конечно, Петръ Вел., быть можетъ, и не имѣлъ ясной цѣли установленія настоящихъ феодальныхъ порядковъ, но, примѣняя эти принципы къ классу, искавшему экономическихъ выгодъ, онъ далъ основаніе къ развитію и укрѣпленію извѣстныхъ феодальныхъ началъ личнаго господства. Чтобы указать на это развитіе, о которомъ мы не можемъ говорить подробно, приведемъ указанія на нѣкоторые государственные акты, которые укажутъ намъ на развитіе крѣпост-

съ тѣмъ какъ права высшаго благороднаго сословія, такъ и права на своихъ подданныхъ. Однако, права эти были сопряжены съ немалымъ трудомъ: шляхетство обязано было служить, пока было силъ, или въ регулярныхъ войскахъ,—а не являться, какъ прежде, въ случаѣ необходимости „конно, людно и оружно“, или занимать прежнія подьяческія мѣста въ новыхъ канцеляріяхъ. Вотъ почему начинаютъ появляться стремленія къ скорѣйшему освобожденію отъ этой тягости и къ пріобрѣтенію возможности пользоваться своимъ выгоднымъ положеніемъ въ государствѣ.

И дѣйствительно, во второй половинѣ XVIII вѣка начинаютъ создаваться не только давно желанныя облегченія, но и вольности дворянства, которое дѣлается съ этого момента первымъ сословіемъ по своимъ привилегіямъ, но не по своимъ обязанностямъ, какъ это было до этого времени. Сто лѣтъ, прошедшіе между актами дворянской и крестьянской вольностей, столѣтіе, когда дворянство пользовалось наслѣдіемъ безъ обязанности нести за это службу по принужденію, когда оно пользовалось даровымъ трудомъ и досугомъ,—дало большой толчекъ для умственнаго и культурнаго развитія нашего перваго сословія, но, къ сожалѣнію, въ смыслѣ исключительнаго воспріятія западныхъ, иноземныхъ началъ, и преимущественно внѣшности. Это слѣпое увлеченіе внѣшностью и погубило или, говоря вѣрнѣе, пріостановило то развитіе національной культуры, которое стало замѣтно въ XVII в. и которое поощряли цари этого вѣка. Бокль въ своей общеизвѣстной „Исторіи цивилизаціи въ Англіи“ говоритъ, что безъ богатства не можетъ быть досуга, а безъ досуга не можетъ быть знанія, и развитіе цивилизаціи дѣлается возможнымъ съ того лишь времени, когда имѣют-

---

ного права въ XVIII в., начиная съ 1718 г., вплоть до 1762 г., т. е. съ изданія указа о ревизіи. Хотя производство ревизіи, по мысли Петра I, имѣло цѣлью производство учета населенія, а вмѣстѣ съ нимъ, какъ главное, производство подушнаго обложенія, но вѣдь въ ревизскую сказку „души“ записывались за владѣльцемъ, и этимъ создавалось право послѣдняго на записанное за нимъ лицо. Предшествовавшіе указы уже сглаживали различіе между крестьяниномъ и холопомъ: ревизія въ податномъ отношеніи слила окончательно холоповъ и владѣльческихъ крестьянъ.

При ревизіи 1718—1727 г. помѣщикамъ велѣно было писать въ сказки „всѣхъ своихъ подданныхъ, какого бы званія они ни были“. Въ 1720 г. было предоставлено въ Сибири вмѣсто служилыхъ людей принимать въ рекруты и купленныхъ, чѣмъ законъ признаетъ право торговли людьми.

Въ нѣсколькихъ указахъ 1720—23 г. повелѣно помѣщикамъ включать въ ревизскія сказки излишнихъ церковнослужителей, а дѣтьми прежде бывшихъ

ся лица, не находящіяся подъ гнетомъ ежедневныхъ матеріальныхъ заботъ. Служилый классъ, несомнѣнно, являлся всегда классомъ передовымъ и наболѣе по сравненію съ населеніемъ, не считая, конечно, духовнаго, культурнымъ, но онъ до XVIII в. за рѣдкими исключеніями далеко не являлся богатымъ: въ его распоряженіи были жалованныя царями вотчины и помѣстья, которыя, внѣ всякаго сомнѣнія, давали средство къ существованію, но отнюдь не давали возможности къ развитію накопленія богатствъ, такъ какъ онѣ нерѣдко выходили изъ оборота однихъ и тѣхъ же семействъ. Лишь въ XVIII вѣкѣ вмѣстѣ съ щедрыми пожалованіями земель, соединенными съ правами на даровой трудъ, начинаетъ развиваться у насъ состоятельный независимый привилегированный дворянскій классъ, не поглощенный всецѣло служебнымъ обязанностямъ, но имѣвшій возможность посвятить себя любому занятію. Если служилый человѣкъ московскаго періода безъ различія своего происхожденія несъ службу за то, что ему была дана земля, и до тѣхъ поръ, пока онъ ее имѣлъ;

поповъ, дьяконовъ и причетниковъ владѣть тѣмъ, на чьихъ земляхъ они будутъ записаны въ подушный сборъ.

Указомъ 1 февраля 1721 г. посадскимъ и боярскимъ людямъ и монастырскимъ слугамъ деревни имѣть и людей, и крестьянъ покупать запрещено, чѣмъ подчеркивалось какъ бы особое право на владѣніе деревнями и людьми.

Въ томъ же 1721 г. указано, что шляхетство записи въ ревизскія сказки не подлежитъ, т. е. оно свободно отъ личныхъ податей и отвѣтственно лишь за правильную уплату „подлымъ“ населеніемъ подушной подати. Шляхетскіе списки ведутся герольдмейстеромъ.

Указомъ 1 іюня 1722 г. повелѣвалось, чтобы „никто въ гулящихъ не былъ“, „тѣхъ людей, которые въ подданныхъ сказкахъ о душахъ мужского пола написаны въ службу, въ вольницу не принимать“;—вмѣстѣ съ тѣмъ надзоръ за платежной исправностью возлагался на владѣльцевъ, которымъ могли даваться разрѣшенія на временныя отлучки своихъ подданныхъ.

Въ силу указа 19 января 1722 г., всѣхъ служащихъ при помѣщикѣ стали класть въ подушный окладъ, какъ крестьянъ.

Указомъ 23 октября 1723 г. постановлено малолѣтнихъ (до 10 л.), не помнящихъ, „чьи они прежде сего были“, отдавать на воспитаніе желающимъ „въ вѣчное владѣніе“.

Въ силу указа 26 марта 1729 г., кабальные люди записывались по требованію ихъ владѣльцевъ въ подушный окладъ.

Въ развитіе указа 1721 г., 25 октября 1730 г. запрещено пріобрѣтать недвижимыя имущества дворовымъ людямъ, монастырскимъ слугамъ и, вообще, крестьянамъ; указомъ 14 марта 1746 г. это запрещеніе распространено на купечество, казаковъ, ямщиковъ и разныхъ разночинцевъ. Это же подтверждается и межевой инструкціей 1754 г., запрещающей крестьянамъ государственнымъ и помѣщичьимъ, купцамъ, приказнымъ служителямъ не шляхетскаго

если при Петрѣ I шляхетство служило вѣчно потому, что оно носило это имя, то, начиная съ царствованія Елизаветы Петровны, дворянство стало уже служить добровольно въ силу установившихся традицій, въ силу своихъ исключительныхъ, привилегированныхъ правъ на службу. Этотъ старый историческій принципъ остался пережиткомъ, почему еще до недавняго времени наше законодательство предоставляло права на государственную службу исключительно лицамъ дворянскаго происхожденія, распространяя съ теченіемъ времени постепенно эти права службы на отдѣльныя категоріи лицъ, какъ по происхожденію, такъ и по полученному ими образованію, пока, наконецъ, въ силу Именного Высочайшаго указа 5 октября 1906 года не былъ уничтоженъ этотъ пережитокъ эпохи перехода дворянской службы изъ общеобязательной въ поощряемую и „всѣмъ Россійскимъ подданнымъ предоставлены одинаковыя въ отношеніи государ-

---

происхожденія и нижнимъ чинамъ не оберъ-офицерскаго ранга (т. е. не получившимъ чина, дающаго право на дворянское званіе) владѣть землями вообще и, въ частности, землями, населенными крестьянами. Въ силу этого, въ 1758 году было повелѣно людямъ, „находящимся въ военной и иныхъ службахъ, кои въ службу вступили не изъ шляхетства, но изъ посаженныхъ въ подушный окладъ и другихъ званій, а оберъ-офицерскихъ рангов не имѣютъ", продать свои имѣнія въ полугодичный срокъ.

Указомъ 1731 г., отмѣнившимъ нелюбимый шляхетствомъ указъ 23 марта 1714 г., утверждается понятіе дворянской недвижимости. Этотъ указъ установилъ „какъ помѣстья, такъ и вотчины именовать равно одно недвижимое имѣніе, вотчина". Такимъ образомъ, владѣлецъ такого имущества сталъ смотрѣть на него, какъ на наслѣдственную недвижимую собственность, равно какъ и на жившихъ здѣсь крестьянъ, а не какъ на собственность, принадлежавшую ему подъ условіемъ службы.

Указъ 4 декабря 1717 г. окончательно призналъ за помѣщиками личное право надъ подданными, разрѣшая имъ продавать крестьянъ и дворовыхъ съ обязательствомъ платить подушныя деньги за проданныхъ.

Указъ 1760 г. предоставилъ имъ право ссылать ихъ въ Сибирь.

Изъ этого краткаго перечня можно видѣть, какъ въ XVIII в. шляхетство отдѣляется отъ общей массы населенія. Вмѣстѣ съ такимъ выдѣленіемъ шляхетства ему стараются присвоить западные взгляды и понятія. Стремленія Петра I въ этомъ отношеніи общеизвѣстны. Въ манифестѣ о дворянской вольности 18 февраля 1762 г., этомъ актѣ, признавшемъ за россійскимъ служилымъ человѣкомъ право быть gentil'homme'омъ, даровавшемъ привилегированное положеніе шляхетству, въ понятіе котораго, какъ извѣстное преимущество, входило право ѣздить учиться за-границу, окончательно былъ провозглашенъ принципъ сословнаго строя, издавна господствовавшій на Западѣ.

ственной службы права“ (*) подобно тому, какъ въ старыя времена служилый классъ пополнялся людьми различнаго происхожденія. Но служба государству въ теченіе вѣковъ впиталась въ плоть и кровь прежняго служилаго класса и его преемника—дворянства, и сознаніе обязанности службы до сихъ поръ живо въ русскомъ дворянствѣ, со временъ глубокой древности. Созданіе дворянской вольности и органовъ дворянскихъ самоуправленій дало толчекъ возрожденію земской самодѣятельности, забытой со временъ земскихъ учрежденій Грознаго и созыва земскихъ соборовъ; начинаетъ постепенно образовываться особый классъ помѣщиковъ, проводящихъ молодые годы на службѣ, а затѣмъ посвящающихъ себѣ сословнымъ и мѣстнымъ дѣламъ. Большое развитіе въ этомъ отношеніи дало введеніе земскихъ учрежденій. Прежнее служилое сословіе въ XVI в., одновременно принимавшее участіе и въ государственной и въ земской дѣятельности, сконцентрированное Петромъ на службу одному государству, раздѣлилось съ XIX вѣка на двѣ части: земскую и бюрократическую, воспроизводившихъ въ извѣстныхъ чертахъ непримиримыя оба теченія русской жизни: первая, воспроизводящая идеи земской Руси, идеи національизма въ различныхъ формахъ его пониманія, а вторая—плодъ западнаго ученія, воспитаннаго по иностраннымъ системамъ XVIII в., смотрящая на русскій государственный строй съ точки зрѣнія западнаго абсолютизма, безъ всякаго соотношенія съ глубокими корнями основныхъ понятій, преемственно сохраняющихъ свою силу въ сознаніи общества (**). XVIII вѣкъ является весьма интересной эпохой въ Русской исторіи, эпохой, когда русская національная жизнь очутилась на воспитаніи у западной няньки, и когда она, не прилагая особыхъ стараній приручить самое воспитательницу къ своему праву, стала безсознательно воспринимать нѣкото-

---

(*) Именной Выс. Указъ 5 октября 1906 г. Соб. Узак. 1906 г. № 1700.

(**) Въ нашей литературѣ, особенно въ славянофильской (см. напр. И. С. Аксаковъ, т. V, стр. 103), и въ иностранной (A. Leroy Beaulieu, L'empire des Tsars, т. II, p. 59, Engelmann, Staatsrechtdes Russ. Reiches, § 102) указывается на исчезновеніе „земско-государственнаго строя“ со временъ Петра Вел. Земскія реформы 60-хъ г. выдвинули мысли съ одной стороны о возсозданіи идеаловъ этого земско-государственнаго строя, а съ другой—о приведеніи въ жизнь идеаловъ теоретическихъ ученій западныхъ юристовъ,—идея единенія земства и правительства неоднократно высказывалась въ земскихъ и дворянскихъ собраніяхъ, и проэкты гр. Валуева и гр. Лорисъ-Меликова служатъ отраженіемъ

рыя ея воззрѣнія и пониманія. Здѣсь въ интересующей насъ области мы не можемъ не остановиться на той окраскѣ, какая была придана Верховной власти въ XVIII вѣкѣ, на попыткахъ ея ограниченія и ихъ характерѣ и на представительныхъ органахъ, созывавшихся для законодательной дѣятельности. Мы не станемъ входить въ разсмотрѣніе органовъ управленія, появившихся послѣ Петра I-го. Это завело бы насъ, съ одной стороны, въ дебри исторіи, а съ другой—вся эта нестройная система не представила бы намъ иной, кромѣ хаотической, картины нашего государственнаго строя.

Прежде всего мы остановимъ наше вниманіе на внезапномъ исчезновеніи земскихъ соборовъ, дѣятельность которыхъ въ эпоху ихъ разцвѣта настолько изслѣдована и извѣстна, что едва ли представляется необходимымъ пересказывать ее здѣсь. Послѣ своего золотого вѣка въ XVII столѣтіи, земскіе соборы какъ будто пропадаютъ, и въ наукѣ существуютъ различныя гипотезы о причинѣ ихъ исчезновенія въ связи съ тѣмъ характеромъ, который имъ придавался. Одни видятъ въ нихъ подобіе западныхъ парламентовъ, зачатки представительства, иниціативы по законодательнымъ вопросамъ, другіе считаютъ ихъ лишь нѣмыми свидѣтелями царскихъ рѣшеній. Дать однообразную картину земскихъ соборовъ было бы весьма трудно, не только соборы XVI вѣка рознились отъ соборовъ XVII в., но каждый изъ нихъ имѣлъ оригинальную до нѣкоторой степени физіономію, а подчасъ и одинаковые по своему характеру соборы были различны по тому элементу, который здѣсь собирался. Такъ, напримѣръ, та организація, которая была прида-

---

этихъ извѣстныхъ пожеланій земствъ, о совмѣстной работѣ съ правительствомъ—впрочемъ, и само правительство, какъ это видно изъ правительственнаго сообщенія, помѣщеннаго въ № 168 „Правительственнаго Вѣстника“ 1878 года, призывало общество къ содѣйствію. Цѣлый рядъ ходатайствъ о созваніи выборныхъ отъ населенія былъ заявленъ въ 60 годахъ въ дворянскихъ собраніяхъ—петербургскомъ, московскомъ, новгородскомъ, тверскомъ, тульскомъ, смоленскомъ. Московское дворянство ходатайствовало о созваніи въ Москвѣ всесословной земской думы для приготовленія проекта реформъ; тверское дворянство просило о „созваніи выборныхъ всей земли русской—какъ единственнаго средства къ удовлетворительному разрѣшенію вопросовъ, возбужденныхъ, но не разрѣшимыхъ Положеніемъ 19 февраля“ („Колоколъ“ № 126, Revue des deux Mondes 1861 г. 15 іюня 793—798).—Въ 1865 г. петербургское земское собраніе послѣ рѣчей предсѣдателя собранія А. П. Платонова и гр. А. П. Шувалова высказало сочувствіе мысли о необходимости центральнаго земскаго учрежденія („Спб. Вѣдом.“ 1865 г. № 318—319). Въ 1867 г. это же собраніе прямо высказалось о допущеніи земства къ участію въ законодательныхъ работахъ.

на служилому сословію по Тысячной книгѣ (**), надѣляла служилыхъ людей, имѣвшихъ земли въ различныхъ уѣздахъ, землей въ Московскомъ уѣздѣ и сконцентрировала этимъ представительство служилаго класса въ Москвѣ. Созывъ такихъ верстанныхъ въ столичномъ уѣздѣ служилыхъ лицъ, находившихся подъ руками въ любое время, не могъ ни дать представительнаго характера собранію, такъ какъ каждое такое лицо, всецѣло могло считать себя представителемъ провинціальнаго уѣзда. Съ распаденіемъ такой организаціи, тѣ собранія московскихъ людей, которымъ дается названіе земскаго собора, вродѣ, напримѣръ, избравшаго Василія Шуйскаго, или одобрявшаго вступленіе на тронъ Іоанна и Петра Алексѣевича, являлись болѣе случайнымъ сборищемъ, чѣмъ правильно организованнымъ законодательнымъ собраніемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ созывѣ собора преслѣдовалось рѣшеніе какого-либо опредѣленнаго вопроса. Напримѣръ, соборъ 1648 г. составлялъ законодательный сборникъ, соборъ 1598 года избиралъ Царя, въ 1581, 1621 и 1642 годахъ соборы рѣшали вопросъ о войнѣ, въ 1654 году—о присоединеніи Малороссіи, рядъ соборовъ XVII вѣка вотировалъ введеніе новаго обложенія. Соборы не имѣли ни правильно приписаннаго имъ круга дѣятельности, ни точно установленныхъ системъ выборовъ, ни періодичности засѣданія, ни той компетенціи, которая бы заставляла ихъ ревниво относиться къ своимъ дѣламъ. Участіе въ соборѣ была служба, своего рода повинность,—правда, въ той же самой Англіи, классической странѣ парламентаризма, участіе въ засѣданіи парламента была и есть служба,

---

Послѣ указаннаго выше обращенія правительства за содѣйствіемъ къ обществу въ 1878 г., земства стали заявлять о необходимости созыва земскаго собора—такъ высказались земства харьковское, полтавское, черниговское, самарское и тверское. Но вмѣстѣ съ тѣмъ въ это же время земскіе дѣятели постепенно вступаютъ на скользкій путь, на путь соглашенія съ террористами и революціонерами. На пути этого соглашенія и возникъ около 1880 г. „земскій союзъ", имѣвшій своею задачею, какъ гласитъ его органъ „Вольное Слово"—№ 51, 52 и 87, начать „освободительное движеніе". Дѣятельность союза была перенесена за-границу и слилась съ общей революціонной пропагандой. Старыя земскія національныя идеи были забыты, и земскіе съѣзды 1904 и 1905 годовъ уже не явились защитниками развитія національныхъ идей, а преимущественно сторонниками теорій съ западными оттѣнками мысли, какъ воспитанные исключительно на западныхъ примѣрахъ. (См. В. Ш. Новѣйшія преобразованія русскаго государственнаго строя. СПБ. 1906 г.—гр. С. Ю. Витте. Самодержавіе и земство. 1908 г.).

(**) Русск. мысль. 1890. № 1. Составъ представительства на земскихъ соборахъ, статья В. Ключевскаго.

и тамъ уклонялись отъ несенія этой службы и молили въ прежнее время, подобно нашимъ членамъ земскихъ соборовъ, уволить отъ этой тяготы, но зато тамъ была извѣстная система, извѣстная организація сословій, отстаивавшихъ свои интересы, борьба за нихъ, и извѣстный рядъ дѣлъ, издавна въ силу хартій и традиціи, подлежащихъ рѣшенію лишь на основаніи общаго совѣта съ землей. Наши же земскіе соборы носили характеръ случайный, они собирались не въ установленные сроки, не для рѣшенія опредѣленныхъ дѣлъ, а когда главѣ государства желательно было поручить лучшимъ людямъ особую работу или спросить мнѣніе и совѣтъ страны по извѣстному вопросу. При чемъ иногда всѣ обстоятельства дѣлъ предлагались на разсмотрѣніе непосредственно самимъ царемъ. Такъ напр. изъ акта собора 12 октября 1621 г. мы знаемъ, что самъ царь Михаилъ Ѳеодоровичъ держалъ рѣчь предъ соборомъ о неправыхъ и обидныхъ дѣйствіяхъ польскаго короля. Таковы были почти всѣ соборы, за исключеніемъ соборовъ смутнаго времени, когда они являлись и законодательной и исполнительной властью, дѣйствовавшей въ силу принятаго ими же рѣшенія. Кромѣ того, въ составъ собора почти всегда входилъ, какъ знакомый съ административными вопросами, элементъ приказный и высшее учрежденіе, состоявшее изъ близкихъ къ царю сановниковъ—Боярская Дума. Соборъ не былъ ни законодателемъ, ни контролеромъ администраціи,—онъ былъ лишь помощникомъ правительства, совѣтникомъ царя и иногда наряду съ челобитными въ силу признаннаго права просить у царя милости и расправы, выразителемъ извѣстныхъ нуждъ или тягостнаго положенія. Такое общее неопредѣленное положеніе земскаго собора не даетъ намъ возможности точно установить понятіе собора, и изслѣдователи этого вопроса не сходятся на этомъ основаніи на одномъ опредѣленномъ ихъ числѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ они какъ-то съ недоумѣніемъ останавливаются предъ исчезнувшими внезапно при Петрѣ I-омъ созваніями соборовъ, и отсутствіемъ у общества требованій объ ихъ созывѣ. Даже пр. Латкинъ, извѣстный изслѣдователь земскихъ соборовъ, и тотъ признаетъ ихъ внезапное исчезновеніе, не смотря на то, что его перу принадлежитъ единственное, исключительное сочиненіе о законодательныхъ комиссіяхъ въ Россіи въ XVIII в., несомнѣнно являющихся до извѣстной степени преемниками по своей идеи этихъ выборныхъ учрежденій. Чтобы освѣтить себѣ вопросъ объ уменьшеніи интереса общества въ XVIII вѣкѣ по сравненію съ XVII вѣк. къ государственнымъ дѣламъ

мы должны остановиться на этихъ комиссіяхъ. Тогда мы можемъ вмѣстѣ съ тѣмъ и выяснить, съ одной стороны, отношеніе общества и правительства къ идеѣ соборовъ, въ то время, когда старыя московскія традиціи, столь недавно, въ XVII в., облеченныя въ государственныя самобытныя формы столкнулись съ новыми западно-европейскими формами и взглядами, а съ другой, представить себѣ то хаотическое и лишенное твердыхъ законныхъ устоевъ положеніе дѣлъ въ Россіи, которое XIX в. получилъ въ наслѣдіе отъ XVIII в. Мы можемъ твердо установить, что, не считая смутнаго времени, присутствіе на земскомъ соборѣ являлось болѣе службой или обязанностью, чѣмъ правомъ или привилегіей. Петръ Великій столь обременилъ службой населеніе, и безъ того тяжелое это тягло личной повинности при его предшественникахъ, что оно искало всякаго предлога освободить себя отъ лишней службы. Увеличеніе тяготъ и обязательнаго несенія службы или въ вновь учрежденныхъ постоянныхъ регулярныхъ войскахъ или въ канцеляріяхъ отняло у служилаго сословія и досугъ и возможность пенять на приказный строй. Если ранѣе раздавались жалобы на приказы, гдѣ сидѣли дьяки, и жалобы эти произносились на земскихъ соборахъ, гдѣ доминировало сословіе помѣщиковъ и вотчинниковъ, то теперь въ коллегіи были посажены служилые люди, которые обязаны были выслуживаться за свою принадлежность къ первому сословію государства. Идеи соборовъ, въ сущности, не исчезли, и правительство ихъ не боялось, но то сословіе, которое было главнымъ служебнымъ совѣтникомъ на соборахъ, оказалось на постоянной службѣ. И соборъ начала XVIII в. былъ бы составленъ, главнымъ образомъ, или изъ тѣхъ, кто и безъ того несъ регулярную службу въ войскѣ или канцеляріи и прилагалъ свои знанія и способности на своей службѣ, или изъ старцевъ, утомленныхъ и уволенныхъ на покой. Нѣчто подобное было и въ дѣйствительности:—изъ представленнаго Сенатомъ въ Верховный Тайный Совѣтъ 11 декабря 1728 года поименнаго списка лицъ, избранныхъ отъ губерній Московской, Новгородской, Бѣлгородской, Воронежской, Нижегородской, Казанской, Архангело-Городской и Смоленской въ члены законодательной комиссіи, видно, что болѣе половины избранныхъ лицъ было въ возрастѣ отъ 55—70 лѣтъ. Да и дѣйствительно, молодыхъ, лучшихъ, способныхъ и энергичныхъ людей правительство ставило на постоянную службу.—откуда же провинція могла найти и избрать „лучшихъ людей“, при полномъ отсутствіи условій проявить самостоятельно

какую-либо самодѣятельность на торговомъ, умственномъ, промышленномъ и иномъ, кромѣ военнаго, поприщѣ. Да и, вообще, все, что было лучшаго и способнаго, немедленно бралось на службу, посылалось учиться за-границу. Механизмъ, какъ приказный, такъ и соборный, далеко не былъ на высотѣ поставленныхъ ему задачъ, и Петръ Великій, полагая, что образованные люди болѣе полезны, чѣмъ наилучшія по своей организаціи учрежденія, несомнѣнно, надѣялся, что созданныя имъ коллегіи будутъ выше, нежели старые приказные дьяки, и подчасъ могутъ сослужить лучшую службу, нежели соборы, благодаря подготовкѣ и знанію дѣла входящихъ въ ихъ составъ лицъ. Мобилизовавъ всѣ силы служилаго сословія на службу, Петръ не видѣлъ нужды въ созывѣ какого-либо особаго совѣщанія, въ которомъ руководящая роль въ силу традиціи и фактическаго положенія вещей должна была бы принадлежать представителямъ этого же класса; вотъ почему онъ для такого вопроса, какъ составленіе законодательнаго сборника, не прибѣгалъ къ тому способу, къ которому обратился его отецъ, царь Алексѣй Михайловичъ, въ 1648 году, а просто поручалъ эту работу извѣстной коллегіи служилыхъ лицъ. Между тѣмъ, въ обществѣ идея собора жила, и Посошковъ въ своей извѣстной книгѣ „О Скудости и Богатствѣ“, говоря о неотложной необходимости кодификаціи дѣйствовавшихъ законовъ въ соотвѣтствіи съ дѣйствительно назрѣвшими нуждами, пишетъ: „и къ сочиненію тоя судебныя книги избрать человѣка два или три изъ духовнаго чина самыхъ разумныхъ и ученыхъ людей и отъ гражданства, кои въ судебныхъ и военныхъ правительныхъ дѣлахъ искусны.... и отъ приказныхъ людей.... и отъ дворянства, кіи разумны и правдолюбивы, и отъ купечества, кіи во всякихъ дѣлахъ перебыли-бъ, кіи и отъ солдатъ смышлены, и въ службахъ и въ нуждахъ натерлись и правдолюбивы, изъ людей боярскихъ, кіи за дѣлы хотятъ и изъ фискаловъ. А мнится мнѣ: не худо бы выбрать изъ крестьянъ, кои въ старостахъ и въ сотскихъ бывали, и во всякихъ нуждахъ перебывали-бъ и въ разумѣ смыслешные.... и написавъ тѣ новосочиненные пункты всѣмъ народомъ, освидѣтельствовать самымъ вольнымъ голосомъ, а не подъ принуждешемъ“ (*). Посошковъ предлагалъ созывъ собора для выработки законоположеній представителями различныхъ классовъ населенія, а Петръ Великій былъ занятъ сначала лишь мыслью о кодификаціи дѣйство-

(*) Соч. Посошкова, изд. 1842 г. Стр. 76.

вавшихъ приказовъ и указовъ, а затѣмъ, вѣрный самому себѣ, задался мыслью привить къ Россіи и иностранныя нормы закона. Возьмите, напримѣръ, изданный при немъ въ 1716 году Воинскій Уставъ; вѣдь это не сборникъ законовъ, выработанныхъ русскими законодательными органами, не плоды канцелярскихъ измышленій коллегіи, а просто переводъ иностранныхъ законоположеній, редактированный до извѣстной степени согласно условіямъ русской жизни. Правда, тѣ законодательныя работы, которыя по своему характеру могли подлежать обсужденію земскаго собора, какъ-то: кодификація и изданіе различныхъ регламентовъ и уставовъ, никогда не могли быть исполнены въ томъ духѣ и съ такой быстротой, какъ этого желалъ Петръ I, а иногда и просто были бы не по силамъ многолюдному и въ большинствѣ своемъ малообразованному собранію. Усиленіе тягла государственной службы, созданіе регулярной арміи, пригвоздившей къ постоянной службѣ лучшія силы населенія, учрежденіе взамѣнъ приказовъ коллегій, реформы, требовавшія для проведенія въ жизнь быстрыхъ и рѣшительныхъ мѣропріятій, рядъ спеціальныхъ узаконеній, новыхъ для русскаго государства и доступныхъ для составленія лишь отдѣльнымъ лицамъ, изучившимъ эту отрасль за-границей, наконецъ, условіе времени; когда Петръ, по выраженію Посошкова, „самъ на гору тянетъ, а десять съ горы“, встрѣчая несимпатіи нововведеніямъ, все едва ли давало удобную почву для успѣшной работы созваннаго собора. Къ этому надо еще добавить, что съ начала XVIII-го вѣка общественная жизнь пошла столь быстрымъ и неровнымъ темпомъ, что идеи соборовъ съ каждымъ годомъ отдалялись отъ дѣйствительныхъ запросовъ жизни и отъ создававшагося въ умахъ представленія о порядкѣ государственнаго управленія. Между тѣмъ, старая система созыва „лучшихъ“ людей далеко не была забыта правительствомъ, и если мы бросимъ бѣглый взглядъ на комиссіи XVIII вѣка, то увидимъ здѣсь колебанія между порученіемъ такой важной и требовавшей усидчиваго труда работы, какъ кодификація, то представителямъ вѣдомствъ, то собраннымъ изъ провинцій выборнымъ, то собранію, составленному изъ обоихъ элементовъ, при чемъ представители вѣдомствъ входили сюда не какъ чиновники, а какъ представители особыхъ „сословій“. Однако, на практикѣ въ теченіе болѣе столѣтія всѣ эти коллективные труды не привели къ желательному результату, и лишь одному человѣку—Сперанскому удалось довершить эту задачу. Одна личность имѣла болѣе силъ и энергіи, чѣмъ

многолюдныя собранія въ теченіе цѣлаго вѣка. Нельзя не остановиться на этой важной работѣ, къ которой призывались въ теченіе XVIII вѣка силы общества, на ряду съ многочисленными, имѣвшими цѣлью упорядоченіе строя Имперіи, мѣропріятіями. Петръ Великій задумалъ пересмотръ и дополненіе Уложенія 1649 года въ связи съ потребностями, возникшими за 50 лѣтъ его существованія, и съ тѣми реформами, которые онъ проводилъ въ жизнь. Въ этихъ соображеніяхъ, 18 февраля 1700 г. состоялся царскій указъ, которымъ учреждалась особая палата объ Уложеніи. Это собраніе было поименно назначено изъ 71 человѣка, принадлежащихъ исключительно къ служилому сословію. Задача ея не была такъ обширна, какъ у собора 1649 г., отъ нея требовалась тщательная работа по собранію вышедшихъ указовъ и тщательное редактированіе,—это была, такъ сказать, кодификаціонная канцелярія. Палата выполнила возложенное на нее порученіе. Старое Уложеніе было сведено съ новоуказанными статьями и была составлена Новоуложенная книга. Неизвѣстно, по какимъ соображеніямъ Петръ I не обнародовалъ ея работы, но, принимая во вниманіе образованіе имъ новой комиссіи, можно предполагать, что, увлекшись всѣмъ иностраннымъ, онъ рѣшилъ замѣнить исторически сложившіеся русскіе правовые обычаи иностранными путемъ рецепціи нормъ какого-либо западнаго права. Между тѣмъ, вмѣстѣ съ новымъ Уложеніемъ составители его приготовили и манифестъ, никогда не бывшій обнародованнымъ;—любопытно отмѣтить, что вступительныя слова его воспроизводили форму приговора земскихъ соборовъ: „Великій Государь, Царь и Великій Князь Петръ Алексѣевичъ всея Россіи и Малыя и Бѣлыя Россіи Самодержецъ, совѣтовалъ съ отцемъ своимъ Великаго Государя и богомольцемъ, съ великимъ Господиномъ Святѣйшимъ Киръ Адріаномъ, Архіепископомъ Московскимъ и всея Россіи и всѣхъ Сѣверныхъ странъ патріархомъ и съ преосвященными митрополиты, и архіепископы, и епископы и со всѣмъ освященнымъ соборомъ, и говорилъ со своими Великаго Государя бояры и съ окольничими, и съ думными и съ ближними людьми". Недовольный, очевидно, дѣятельностью этой комиссіи, онъ 20 мая 1714 года издаетъ указъ на имя Сената, въ силу котораго повелѣвается руководствоваться въ судебной дѣятельности однимъ Уложеніемъ и тѣми лишь изъ новоуказанныхъ статей, которыя служатъ дополненіемъ (а не измѣненіемъ) Уложенія. Затѣмъ послѣдовалъ другой указъ объ образованіи новой комиссіи, о дѣятельности

которой имѣются скудныя извѣстія, а работы ея вовсе не видно. Въ 1718 году Петръ рѣшается приступить къ изданію новаго Уложенія, принявъ за образецъ шведскій и датскій кодексы, задавшись цѣлью свести ихъ съ русскимъ Уложеніемъ и назначивъ для исполненія этой работы десятимѣсячный срокъ. Времени этого оказалось мало; работа, конечно, не была исполнена, и въ 1720 году 8 августа Сенатъ учреждаетъ новую (по счету третью) комиссію. Но и эта комиссія затянула работу: нужно было и заниматься переводами иностранныхъ законовъ и согласовать ихъ съ русскими. Въ то же самое время, разсчитывая, что увеличеніе числа членовъ комиссіи сдѣлаетъ ея работу болѣе продуктивной, правительство увеличивало постепенно число ея членовъ, предписавъ 19 октября 1722 года Герольдмейстеру выбрать 10 человѣкъ изъ офицеровъ и дворянъ и назначить ихъ въ комиссію. Это не были, конечно, народные представители въ настоящемъ смыслѣ этого слова, хотя въ 1761 году Елизавета Петровна, призывая изъ провинціи представителей для принятія участія въ законодательныхъ работахъ, указывала на этотъ фактъ, какъ на обращеніе за содѣйствіемъ къ обществу, и не безъ основанія, такъ какъ способъ призванія ихъ къ участію напоминалъ приказы воеводъ о присылкѣ лучшихъ людей въ соборъ, а тотъ элементъ, изъ котораго предлагалось прислать выборныхъ, было, именно, господствовавшее служилое сословіе,—предлагалось прислать не депутатовъ изъ провинціи, а представителей отъ всего россійскаго высшаго сословія. Комиссія эта также не достигла цѣли, и Петръ I въ 1724 году издалъ новый указъ, противорѣчившій по смыслу указу 1714 года, предоставлявшій перевѣсъ при разногласіи указамъ надъ Уложеніемъ.

Работа третьей Петровской комиссіи, несмотря даже и на включеніе въ ея составъ и представителей науки, какъ напримѣръ, по совѣту Остермана, проф. Вренгиштейна („человѣка науки высокой"), не дала никакихъ результатовъ, и правительство въ лицѣ уже Верховнаго Тайнаго Совѣта рѣшило въ 1728 году возвратиться на прежній путь составленія свода русскихъ законовъ. Для этого 14 мая 1728 года послѣдовалъ указъ Верховнаго Тайнаго Совѣта о новой кодификаціи Уложенія, при чемъ работу предполагалось уже возложить на выборныхъ лицъ изъ дворянскаго сословія. „А для этого сочиненія", говорится въ указѣ: „выслать къ Москвѣ изъ офицеровъ и изъ дворянъ добрыхъ и знающихъ людей изъ каждой губерніи,

кромѣ Лифляндіи, Эстляндіи и Сибири по пять человѣкъ за выборомъ отъ шляхетства". Но на этотъ призывъ общество отвѣтило весьма равнодушно, несмотря даже на то, что выборнымъ было опредѣлено довольствіе по п о л т и н ѣ въ день. Для производства выборовъ и посылки депутатовъ приходилось прибѣгать даже къ черезчуръ рѣшительнымъ мѣрамъ. Такъ напримѣръ, Новгородская губернская канцелярія донесла Сенату, что для отправленія въ Москву выбранъ изъ дворянъ помѣщикъ Иванъ Скобельцынъ, что за нимъ посланы въ уѣздъ солдаты уже въ третій разъ, и что она сдѣлала распоряженіе о приводѣ его въ Новгородъ силой, если же онъ укроется, то взять его жену, а имущество конфисковать. Равнымъ образомъ, и въ другихъ губерніяхъ депутаты не болѣе охотно ѣхали сочинять законы. Такъ было въ то время, когда на другомъ концѣ Европы, въ Англіи, создавалось понятіе парламентарнаго управленія, и сила народныхъ представителей имѣла столь серьезное значеніе, что первый министръ Робертъ Вальполь создалъ цѣлую систему подкуповъ деньгами и мѣстами членовъ парламента, чтобы обезпечить себѣ этимъ ихъ поддержку въ осуществленіи своихъ мѣропріятій.

11 декабря 1728 года изъ Сената въ Верховный Тайный Совѣтъ былъ представленъ списокъ избранныхъ лицъ, коихъ оказалось 38, вмѣсто 40, отъ губерній: Московской, Новгородской, Бѣлгородской, Воронежской, Нижегородской, Казанской, Архангелогородской и Смоленской. Списокъ этотъ не блещетъ именами дѣятелей, равно какъ и зажиточностью лицъ избранныхъ, лишь стольникъ Петръ Азанчеевъ (отъ Смоленской губерніи) имѣлъ 500 душъ, да майоръ Яковъ Ситинъ (отъ Московской губерніи) имѣлъ 50 дворовъ. Правительство осталось недовольно присланными депутатами и, указомъ 16 мая 1729 года (*), отпу-

(*) Полн. Собр. Зак. т. VIII, № 5412, мая 16, 1729 г. Именной Сенату.... „нынѣ отпустить въ домы ихъ по прежнему. А къ губернаторамъ послать Наши указы, чтобы на ихъ мѣста выбрали другихъ знатныхъ и добрыхъ людей, которые къ тому дѣлу были достойны, изъ каждой губерніи по два человѣка, согласясь губернаторамъ обще съ дворянами, и тѣ выборы имъ, губернаторамъ, и тѣмъ дворянамъ прислать прежде ихъ высылки въ Верховный Тайный Совѣтъ, а ихъ самихъ, до Нашего указа, къ Москвѣ не высылать. А ежели усмотрѣно будетъ, что губернаторы выберутъ къ тому дѣлу людей неспособныхъ, то взыскано будетъ на нихъ: и для того повелѣно будетъ съ тѣми людьми къ Москвѣ быть самимъ имъ, губернаторамъ или товарищамъ ихъ, чтобы могли сами отвѣтствовать".

стивъ депутатовъ домой, назначило новые выборы, но уже не довѣряясь однимъ избирателямъ, а предписало губернаторамъ, согласясь обще съ дворянами, избрать новыхъ депутатовъ. Выборы были исполнены, и депутаты явились послѣ смерти Петра II, когда въ царствованіе Анны Іоанновны правительство рѣшилось шире обратиться за содѣйствіемъ къ обществу и призвать представителей 3 сословій, входившихъ въ составъ прежнихъ соборовъ. Именной указъ *) 1 іюня 1730 года гласитъ: „стремясь къ тому, чтобы во всей нашей Имперіи былъ судъ равный и справедливый, повелѣваемъ начатое Уложеніе немедленно оканчивать и опредѣлить къ тому добрыхъ и знающихъ въ дѣлахъ людей, выбравъ ихъ изъ шлехетства, и духовныхъ, и купечества". Срокъ съѣзда депутатовъ былъ назначенъ къ 1 апрѣля 1730 года, но они не пріѣзжали; лишь къ 8 декабря прибыло 5 дворянскихъ депутатовъ. При такомъ равнодушіи не было иного исхода, какъ отпустить прибывшихъ и поручить работу надъ Уложеніемъ снова однимъ чиновникамъ. Но и тутъ дѣло шло плохо: необходимые документы и справки доставлялись медленно, и приходилось, посылать солдатъ брать изъ приказовъ свѣдѣнія. При Елизаветѣ Петровнѣ была вновь организована комиссія изъ чиновниковъ, но на болѣе широкихъ основаніяхъ: помимо общей были устроены губернскія комиссіи и 35 частныхъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ. Въ апрѣлѣ 1755 года комиссія исполнила часть работы и поднесла ее на утвержденіе Императрицѣ, но та ее не утвердила. Однако комиссія продолжала свою работу до 1761 года, когда 1 марта она вошла въ Сенатъ съ доношеніемъ, ходатайствуя о созывѣ народныхъ представителей для составленія новаго Уложенія, указывая на созваніе царемъ Алексѣемъ Михайловичемъ собора въ 1648 г., на примѣры 22 октября 1722 года, 9 ноября 1726 года и 14 мая и 12 іюня 1728 года: „Выслать въ комиссію изъ всѣхъ губерній и провинцій (кромѣ повозавоеванныхъ, такожъ Сибирской, Астраханской и Кіевской), изъ всякой провинціи штабъ и оберъ-офицеровъ и дворянъ, не выключая изъ того и вѣчно отставныхъ отъ всѣхъ дѣлъ, токмо къ тому дѣлу достойныхъ, по одному человѣку изъ каждой провинціи за выборомъ всего тѣхъ городовъ шляхетства, и отъ купцовъ по 2 человѣка отъ губерніи. Сенатъ согласился съ мнѣніемъ комиссіи и 29 сентября издалъ указъ (**), воспроизводившій, въ сущности,

(*) П. Собр. З. т. VII, № 5567.

(**) П. Собр. З. т. XV, № 11335.

представленіе 1 марта съ той только разницей, что предписывалось выслать не двухъ купцовъ отъ губерніи, а по одному отъ провинціи. Немного ранѣе, 11 августа, согласно той же просьбѣ комиссіи, Сенатъ послалъ указъ гетману графу Разумовскому пересмотрѣть литовскій статутъ и прислать въ комиссію для соглашенія. 24 октября комиссія вошла съ дополнительнымъ доношеніемъ, прося назначенія присылки депутатовъ и отъ новозавоеванныхъ провинцій отъ шляхетства: „а изъ Малой Россіи съ статутовъ депутатовъ прежде уже выслать опредѣлено по тому жъ, какъ изъ великороссійскихъ городовъ по 2 человѣка дворянъ, равно и изъ новозавоеванныхъ провинцій также и изъ Тобольскаго и Иркутскаго, изъ Кіевскаго и Нѣжинскаго, и Оренбургскаго купечества по 2 человѣка, кромѣ Иркутскихъ купцовъ, которыхъ два человѣка здѣсь обрѣтаются и они къ помянутому дѣлу употреблены быть могутъ“. Согласно съ этимъ послѣдовалъ указъ Сената *) о присылкѣ дополнительныхъ депутатовъ, причемъ на этотъ разъ число купеческихъ депутатовъ было сравнено съ дворянскими. Такимъ образомъ, можно видѣть, что принципъ созванія выборныхъ былъ тотъ же, который практиковался для земскихъ соборовъ. Такъ мы знаемъ, напр., что для собора 1648—49 г. были созваны отъ городовыхъ дворянъ и дѣтей боярскихъ отъ большого уѣзда по 2, отъ малыхъ городовъ и отъ Новгородскихъ пятинъ по 1, изъ гостей и привилегированныхъ сотенъ по 2. Изъ списка находившимся въ комиссіи новосочиняемаго Уложенія лицамъ видно, что число выборныхъ достигаетъ 104 (43 купца и 61 дворянинъ). Что касается до съѣзда депутатовъ, то они проявили такое же равнодушіе, какъ и въ 1728 г. Подъ разными предлогами выборные уклонялись отъ поѣздки, мало кто прибылъ въ срокъ, и, наконецъ, многіе изъ прибывшихъ столь мало удовлетворяли предъявляемымъ къ членамъ законодательной комиссіи требованіямъ, что ихъ пришлось отпустить обратно. Черезъ два года всѣ выборные были отпущены домой, но комиссія продолжала свое существованіе до 1767 года, не давъ въ свою очередь никакихъ реальныхъ результатовъ, хотя нѣкоторые труды были закончены и восходили даже на Высочайшее разсмотрѣніе.

Вслѣдъ за прекращеніемъ Елизаветинской законодательной комиссіи начинаетъ непосредственно свою дѣятельность выдѣляющаяся по своимъ задачамъ и своему составу Екатерининская

(*) П. С. З. т. XV, № 11378.

комиссія, созванная манифестомъ 14 декабря 1766 года (*), въ которомъ излагались поводы созыва. „Мы въ первые три года узнали о недостаткѣ правосудія, о противорѣчіи между ними при томъ же и страстные толки часто затмѣвали прямой разумъ многихъ законовъ, сверхъ того, еще умножила затрудненія разница тогдашнихъ временъ и обычаевъ, несходныхъ вовсе съ нынѣшними, кои послѣдніе суть основанія и слѣдствія великихъ предпріятій премудраго Государя, Дѣда нашего, Императора Петра I“. Велѣдъ за тѣмъ въ манифестѣ слѣдуетъ указаніе на безплодность работъ предшествовавшихъ комиссій и на устраненіе тѣхъ причинъ, которыя ее вызывали. „И понеже Наше первое желаніе есть видѣти Нашъ народъ столь счастливымъ и довольнымъ, сколь далеко человѣческое счастіе и довольствіе можетъ на сей землѣ простираться; для того, дабы лучше Намъ узнать было можно нужды и чувствительные недостатки Нашего народа“, повелѣвалось прислать депутатовъ, которымъ „будутъ даны отъ Насъ особливыя выгоды“ и которыхъ „Мы созываемъ не только для того, чтобы отъ нихъ выслушать нужды и недостатки каждаго мѣста, но и допущены они быть имѣютъ въ комиссію“, долженствующую „заготовить новый проектъ новаго Уложенія къ поднесенію намъ для конфирмаціи“. Вематриваясь въ эту комиссію, въ порядокъ ея образованія, кругъ поставленныхъ ей задачъ, мы видимъ тутъ болѣе широкія задачи, нежели это было до сихъ поръ въ комиссіяхъ, собираемыхъ ad hoc. Комиссія должна была заняться не только кодификаціей, но и изложеніемъ чрезъ присланныхъ депутатовъ народныхъ нуждъ, на основаніи которыхъ, очевидно, соотвѣтствующія законоположенія должны были быть измѣнены и дополнены, т. е. то, о чемъ писалъ и Посошковъ. Хотя въ основаніе выборовъ и былъ положенъ старый сословный принципъ, при чемъ первое сословіе соборовъ—духовенство совершенно было исключено, но въ городахъ былъ установленъ для избранія имущественный цензъ, допускавшій такимъ образомъ тутъ всесословные выборы; были вмѣстѣ съ тѣмъ призваны крестьянскіе депутаты, давно уже не принимавшіе участія въ выборныхъ общегосударственныхъ собраніяхъ, но только принадлежавшіе къ разрядамъ свободныхъ. Сверхъ сего, сюда были приглашены депутаты отъ коллегій, Сената и Синода, замѣнившихъ собой присутствовавшихъ на прежнихъ соборахъ Думу, Освященный соборъ и приказныхъ дьяковъ. Общее

(*) П. С. З. т. XVIII. № 12801.

число всѣхъ явившихся депутатовъ было 564, изъ нихъ правительственныхъ 28, дворянскихъ 161, городскихъ 208, казацкихъ 54, крестьянскихъ 79 и иновѣрческихъ 34. Депутатъ обезпечивался во время пребыванія въ Москвѣ казеннымъ жалованьемъ и долженъ былъ привести съ собой инструкціи отъ своихъ избирателей съ изложеніемъ ихъ нуждъ и желаній. Эти инструкціи получили названіе депутатскихъ наказовъ, и ихъ число, представленное въ комиссію, достигало цифры 1066. Съ своей стороны Императрица, чтобы указать тѣ пути, которыми должны идти работы комиссіи, и порядокъ ея занятій, составила три документа: Наказъ, Обрядъ управленія комиссіей и Генералъ-Прокурорскій наказъ. Эти документы имѣли цѣлью поставить работы комиссіи на извѣстную точку и указать русло, по которому онѣ должны идти. Неудача предшествовавшихъ комиссій заключалось, въ значительной степени, въ томъ, что онѣ получали указанія, что дѣлать, но не знали какъ. Работы собора 1648—49 года, составившаго Уложеніе, были поставлены на мудрую точку: за основу былъ принятъ сводъ законовъ, составленный изъ старыхъ русскихъ законоположеній съ дополненіемъ византійскихъ и литовскихъ, адоптированныхъ въ принципѣ русской жизнью или близкихъ къ ней по духу. Затѣмъ этотъ сводъ дополнялся и измѣнялся, согласно многочисленнымъ, поданнымъ какъ до собора, такъ и заявленнымъ на немъ, челобитнымъ, указывавшимъ на желательность исправленія, согласно новымъ требованіямъ жизни, старыхъ законовъ. При образованіи Екатерининской комиссіи, очевидно, имѣлся въ виду и принципъ, принятый соборомъ 1648—49 года, и необходимость указанія общаго направленія работъ. Первое выразилось въ требованіи привоза депутатскихъ наказовъ, второе —въ составленномъ Императрицей Наказѣ. Какъ извѣстно, на принципы, изложенные въ Наказѣ, имѣли исключительное вліяніе сочиненія французскихъ мыслителей и энциклопедистовъ XVIII вѣка, раскачавшихъ устои западнаго ancien régime. Сочиненія Вольтера, l'Esprit des lois Монтескье, о которомъ сама Императрица писала д'Аламберу, что она „обобрала въ Наказѣ президента Монтескье“, и Беккаріа „О преступленіяхъ и наказаніяхъ“ были литературными источниками ея труда. Наказъ не былъ окончательно изданъ въ томъ видѣ, какъ Императрица его написала. Она не скрывала своей работы и показывала ее по частямъ своимъ приближеннымъ, напримѣръ, князю Орлову, графу Панину, встрѣчая съ ихъ стороны очень частыя осужденія многихъ высказанныхъ ею либеральныхъ идей.

Такое отношеніе къ черновику Наказа заставило ее „зачеркнуть, разорвать и сжечь больше половины“. Но и сокращенный теперь Наказъ она представила на разсмотрѣніе особаго совѣщанія. „Въ Москвѣ“, пишетъ Императрица, „гдѣ, бывъ въ Коломенскомъ дворцѣ, назначила я разныхъ персонъ, весьма разномыслящихъ, дабы выслушать заготовленный Наказъ. Я дала имъ волю чернить и вымарать все, что хотѣли. Они болѣе половины того, что написано было мною, помарали, и остался Наказъ, яко оный напечатанъ“. Цензоры марали то, что слишкомъ ярко носило отпечатокъ подчиненія идеямъ французскихъ энциклопедистовъ или не соотвѣтствовало, по ихъ взгляду, русской жизни, и, такимъ образомъ, Наказъ получилъ изложеніе взглядовъ Императрицы по стольку, по скольку они не противорѣчили взглядамъ придворныхъ и интересамъ представителей дворянства. Но Императрица не могла не считаться съ взглядами этого быстро пріобрѣвшаго за XVIII вѣкъ могущество сословія. Вся сила и значеніе его, конечно, были основаны въ это время на даровомъ трудѣ крѣпостного населенія. Смѣшеніе въ XVIII вѣкѣ понятія крестьянина и холопа, въ ущербъ крестьянской свободѣ, неимовѣрно увеличило значеніе помѣстнаго дворянства. Екатерина II, насколько извѣстно, и взглядъ этотъ проскальзываетъ въ первоначальной редакціи Наказа, не была особенной сторонницей крѣпостничества и возпякшаго въ XVIII вѣкѣ обращенія крестьянъ въ холопы,—но она была возведена на тронъ гвардіей, состоявшей изъ представителей дворянства, дворянство было могущественнѣйшей силой и было ей опорой,—поэтому она не могла не уступить и не поддержать дворянство. Императрица должна была поступиться своими теоретическими взглядами и принять подсказываемые ей ея приближенными. Въ этомъ отношеніи и сама комиссія выступила противъ личныхъ взглядовъ Императрицы. Когда, ссылаясь на Наказъ, депутатъ Коробынъ высказался за опредѣленіе въ законодательномъ порядкѣ повинностей крестьянъ и предоставленія имъ права собственности на часть земли, то это возбудило бурныя пренія, и изъ 17 ораторовъ лишь 5 поддержали Коробына, а 12 отстаивали существовавшее положеніе.

30 іюля 1767 г. комиссія была торжественно открыта въ Москвѣ въ присутствіи самой Императрицы генералъ-прокуроромъ кн. Вяземскимъ. Мы не будемъ останавливаться на дѣятельности комиссіи; извѣстно, что и она постепенно замерла, и столь пышно затѣянное начинаніе совсѣмъ заглохло. И единственные

ся результаты были не въ ней самой, а въ тѣхъ указаніяхъ, которыя она оставила въ своихъ наказахъ. „Комиссія Уложенія", писала впослѣдствіи Императрица, „подала мнѣ совѣтъ и свѣдѣнія по всей Имперіи, съ кѣмъ дѣло имѣемъ и о комъ нестись должно. Стали многіе о цвѣтахъ судить по цвѣтамъ, а не яко слѣпые о цвѣтахъ". Созванное во Франціи лѣтъ 20 спустя, подобное нашей комиссіи, собраніе депутатовъ, привезшихъ свои наказы съ изложеніемъ своихъ нуждъ -cahiers de doléance, воспринявшихъ тѣ же идеи, которыя были вложены въ Наказъ, привело къ переворотамъ, страшнымъ драмамъ и историческимъ событіямъ, повлекшимъ за собой измѣненіе политическаго строя всей Западной Европы. Наша комиссія никогда не могла дойти до этого въ развитіи этихъ же теоретическихъ идей и обратиться въ постоянное не только законодательное, но, даже, по крайней мѣрѣ, законосовѣщательное учрежденіе. Идеи Руссо, Вольтера, Монтескье,—идеи протеста противъ французскаго ancien régime, скользнули по поверхности русскаго собранія депутатовъ, не уяснившихъ себѣ ясно принциповъ французской философіи. И этотъ интересный опытъ созванія русскаго земскаго собора, которому въ руководство были даны Императрицей тѣ знаменитыя идеи французскихъ мыслителей, которыя впослѣдствіи перевернули весь Западный государственный строй,—прошелъ у насъ безъ всякаго вліянія на характеръ политическаго строя и развивавшихся идей абсолютизма. Да это и понятно,—единственнымъ классомъ населенія, способнымъ играть политическую роль въ странѣ, было, конечно, дворянство. Оно одно могло сплотиться для защиты своихъ нуждъ и интересовъ, но оно стояло у власти, ему не было нужды въ органѣ для выраженія своихъ желаній, сама Верховная власть шла ему навстрѣчу, предоставляя ему льготы, права и вольности. Что же касается до выраженія этимъ сословіемъ идеи государственности, то она уходила назадъ и даже забывалась, такъ какъ Верховная власть была единственной выразительницей общегосударственныхъ и цѣлей, и задачъ, и заботъ.

Единственно, какіе проекты возникали въ средѣ дворянства—это аристократическія попытки захватить въ пользу олигархическаго учрежденія, въ цѣляхъ личныхъ или классовыхъ преимуществъ, исключительное вліяніе на государственныя дѣла. Но и онѣ потеряли свой эгоистическій характеръ при широкихъ милостяхъ дворянству въ царствованіе Екатерины II. Разносословная же комиссія не могла сыграть, по всему хо-

ду исторической жизни, какой-либо роли въ области присвоенія себѣ какихъ-либо суверенныхъ правъ, уже по одному тому, что и идея народнаго суверенитета была чужда общественному сознанію. Причины прекращенія дѣятельности Екатерининской комиссіи готовы видѣть чуть не въ революціонныхъ ея стремленіяхъ. Пр. Латкинъ приводитъ три мнѣнія о причинахъ неудачи и роспуска комиссіи: ея ранновременность, увлеченіе вольнодумiемъ, выразившимся въ стремленіи уничтожить крѣпостное право, и тотъ фактъ, что она, будучи созвана Императрицей для поддержанія ея популярности, сыграла нужную для нея роль.

Все это едва ли основательно; непригодность для дѣла избраннаго предсѣдателемъ Бибикова въ связи съ другими обстоятельствами способствовали неуспѣху комиссіи. О послѣднихъ приведемъ довольно вѣрно рисующія положеніе дѣла слова пр. Платонова:... „несовершенства организаціи комиссіи лишили ее всякаго прямого результата. Если бы дѣло устроено было и лучше съ внѣшней стороны, все-таки можно было предсказать, что изъ работъ комиссіи ничего не выйдетъ. Грандіозный проектъ новаго законодательства былъ недостижимой утопіей, прежде всего по количеству необходимаго для сего труда. Кромѣ того, нельзя было примирить либеральные принципы французской философіи съ противорѣчивыми желаніями русскихъ сословій. Депутаты стояли въ этомъ отношеніи среди многихъ исключающихъ другъ друга противоположностей, и можно ручаться, что они никогда не вышли бы изъ нихъ, какъ не могла выйти изъ нихъ и сама Екатерина“ (*).

Послѣ роспуска Екатерининской комиссіи исчезаетъ попытка привлеченія выборныхъ отъ населенія лицъ, для совмѣстной работы съ правительствомъ надъ выработкой законодательнаго кодекса, и дѣло это переходитъ въ руки постоянныхъ чиновниковъ, отъ которыхъ стали требовать лишь кодификаціонной работы. Однако, мысль о реформахъ объ установленіи правильнаго конституціоннаго порядка въ странѣ, оторванной отъ слагавшейся государственной конституціи XVII в. и попавшей въ неопредѣленное положеніе, благодаря трудности согласованія принциповъ, жившихъ въ странѣ и привитыхъ Петромъ I, на что Императрица Екатерина II и указывала въ манифестѣ 14 декабря 1766 г., всегда жила и у Императрицы, отъ которой остались замѣтки на сочиненія Блэкстона, гдѣ она рисуетъ планъ русской конституціи съ

(*) С. Платоновъ. Лекціи по Русской Исторіи. 541.

участіемъ выборныхъ отъ населенія въ законодательныхъ дѣлахъ (*). Вмѣстѣ съ этимъ исчезаетъ и старая идея соборовъ, и получаетъ развитіе не въ массахъ, но въ кругахъ образованныхъ лицъ новая западная идея—представительства народа, какъ органа власти. Уже въ Екатерининской комиссіи мы видимъ господство иныхъ началъ,—началъ инициативы представителей въ смыслѣ изложенія своихъ нуждъ вмѣстѣ съ стремленіемъ примирить идеи старыхъ соборовъ съ тѣми новыми отвлеченными тогда еще идеями Монтескье, которыя затѣмъ легли въ основаніе государственнаго строя западныхъ государствъ. Идеи образованія представительнаго органа съ широкими правами законодательства въ концѣ XVIII вѣка были, конечно, извѣстны, подъ вліяніемъ знакомствъ со строемъ западныхъ государствъ, гдѣ сословный строй былъ довольно силенъ и находилъ себѣ выраженіе въ сословныхъ представительныхъ учрежденіяхъ. Вторая половина XVIII вѣка была золотымъ вѣкомъ для нашего служилаго или дворянскаго сословія: такъ какъ оно представляло собой хорошо сплоченный классъ, то правительство на него и опиралось, а оно, взамѣнъ этого, требовало себѣ въ началѣ правъ, а затѣмъ, понявъ свою силу, потребовало и привилегій. Сколь не боролись московскіе государи съ тенденціями выслужившагося боярства забирать власть въ свои руки, все же оно при первой возможности стремилось расширить свои права и преимущества. Безпощадная борьба Грознаго съ княжатами не вырвала стремленія къ власти и у бояръ служилыхъ. Несмотря на всѣ демократическія тенденціи русскаго народа, несмотря на постоянное по-

---

(*) Въ „Русскомъ Архивѣ“ 1908 г., кн. 6, напечатаны замѣтки Императрицы Екатерины II, сдѣланныя ею на поляхъ сочиненія Блэкстона объ англійской конституціи, являющіяся въ извѣстной степени въ общемъ видѣ изложеніемъ цѣльной системы основныхъ государств. законовъ для Россіи. Устанавливая всѣ упоминаемыя Блэкстономъ конституціонныя гарантіи, Императрица предоставляетъ Верховное господство Самодержавной власти на началахъ законности, привлекая къ участію въ законодательныхъ работахъ выборныхъ отъ населенія.—Вотъ, что пишетъ Императрица о законѣ и объ отношеніи его къ Верховной власти: „La loi était l'organe et la voix de la Majesté Impériale, elle est joujours censée être présénte dans tous les tribunaux et y rèpéter sans cesse au juges: tustice pleine et entière, prompte et sans délai et mains nettes. La Majesté Impériale est une persone seule dont la volonté est uniforme et ferme et dont la persone n' a point d'égale dans l'empire de Russie. Elle est supérieure en dignité et en pouvoir à tout autre et jouit d' une existence séparée, toujours capable d' agir dans tous les temps et en tout lieu“.

полненіе рядовъ высшаго класса населенія „худородными людьми“, несмотря на то, что боярство сказывалось единолично и не составляло наслѣдственнаго высшаго дворянства, подобно западной аристократіи,—стремленія олигархическія ясно и опредѣленно выступали на фонѣ историческихъ событій. Уже тотчасъ послѣ Грознаго проявляются стремленія бояръ къ захвату въ свои руки большой власти, вотъ почему и Борисъ Годуновъ, и самъ боярскій ставленникъ Василій Шуйскій стремились прикрыться земскимъ соборомъ отъ бояръ, и, какъ извѣстно, присягая по крестоцѣловальной записи о раздѣленіи своей власти съ боярами, о неприкосновенности личности и имуществъ, онъ замѣнилъ бояръ соборомъ. Договоръ 4 февраля 1610 года объ избраніи Владислава на Московскій престолъ, являющійся уже чисто конституціонной хартіей и устанавливающій, въ случаѣ вступленія на престолъ поляка-царя, господство православной религіи, неприкосновенность имущества и правъ духовныхъ и свѣтскихъ лицъ, судебныя гарантіи и не введеніе произвольнаго обложенія налогами, хотя и упоминаетъ о нижней палатѣ-соборѣ, отъ воли котораго совмѣстно съ боярами зависитъ измѣненіе законовъ, однако, даетъ много выгодъ боярству, сохраняя и укрѣпляя ихъ имущественное положеніе; онъ даетъ боярамъ доминирующее значеніе въ законодательствѣ, требуетъ ихъ согласія въ ущербъ

Въ организаціи высшаго государственнаго устройства Императрица намѣчаетъ двѣ палаты: Сенатъ и Главную Расправную палату, о которыхъ она пишетъ такъ:

„Сенатъ составленъ изъ служителей Императорскаго Величества, а Главная Расправная палата—изъ депутатовъ всѣхъ губерній.

Въ Главной Расправной палатѣ въ первый департаментъ канцлеръ и 12 засѣдателей, у коихъ требовать во всякомъ сумнительномъ случаѣ по законамъ мнѣнія.

Второй департаментъ Главной Расправной палаты—есть Верхній уголовный судъ, который можетъ принимать жалобы, взыскать и приговоръ учинить по законамъ надъ всѣми тѣми, кои нигдѣ однѣ судимые не могутъ.

Для засѣданій въ Главной Расправной палатѣ прислать изъ каждой губерніи по три депутата, одинъ отъ дворянъ, другой отъ города, третій отъ поселянъ, итого 42 губерніи, по три отъ губерніи—составитъ 126 человѣкъ, и умѣстить попеременно въ каждый департаментъ Главной Расправной палаты по 10 человѣкъ дворянъ—по дворянскимъ дѣламъ, по 10 человѣкъ мѣщанъ—по мѣщанскимъ дѣламъ, да по 10 человѣкъ поселянъ, 30 же человѣкъ остальныхъ—составляютъ департаментъ Главной Расправной палаты, гдѣ составляютъ законы, какъ ниже сказано. Aucune nouvelle loi ne peut être faite sans qu'elle n'aye écrite, révue on corrigée et sans la connaissance de Главной Расправной палаты перваго департамента“.

власти царя, на производство суда и слѣдствія, наложеніе наказанія и на обложеніе налогами. И въ XVII вѣкѣ, несмотря на постоянное почти присутствіе налицо земскихъ соборовъ, сохранившихъ въ смутное время неприкосновенность идеи царской власти, среди бояръ олигархическія тенденціи находили себѣ возможность развиваться, несмотря на принципы, воспринятые со времени Грознаго и болѣе точно впослѣдствіи формулированные Петромъ I въ табели о рангахъ, что личная служба выше породы. Но и самъ Петръ, на своемъ твердомъ пути традиціонной политики Москвы поддержанія служилаго класса, не избѣгъ нѣкотораго вліянія этихъ стремленій служилаго класса-шляхетства или дворянства, въ буквальномъ смыслѣ этого слова, не „з н а т и“, не nobles, не nobilitq, не Adel по европейскимъ понятіямъ, а именно, дворянства, класса, взысканнаго милостью двора. Только отнынѣ они стали основываться уже на западно-европейскихъ примѣрахъ. Вспомнимъ, напримѣръ, извѣстныя намъ пропозиціи, присланныя изъ-за границы Салтыковымъ, потомкомъ тѣхъ Салтыковыхъ, которые возили Владиславу документъ 4-го февраля 1610 года:—увлекшись аристократическимъ духомъ Англіи, онъ предлагаетъ установленіе у насъ наслѣдственнаго сословнаго строя по „стяжательству“ лицъ, носящихъ различные титулы(*). Его же пропозіи легли, какъ извѣстно, въ основаніе Петровскаго закона 1714 года о майоратѣ, столь невыгоднаго для средняго дворянства и чуждаго принципамъ нашего поземельнаго владѣнія. По смерти Петра Великаго, олигархическія тенденціи бывшихъ бояръ, нынѣ замѣнившихся высшей бюрократіей, стали явно вырисовываться въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ. Въ ночь, съ 18 на 19 января 1730 года, Верховный Тайный Совѣтъ, состоявшій изъ 8-ми лицъ—четырехъ Долгорукихъ, двухъ Голицыныхъ, Головкина и Остермана, рѣшилъ избрать, въ виду отсутствія установленнаго порядка престолонаслѣдія, на русскій престолъ послѣ смерти Петра II—Анну Іоанновну. Но при этомъ ярко выразились стремленія ограничить власть Императрицы въ свою пользу, и новой Императрицѣ были предложены ограничительные пункты. Этотъ конституціонный ограничительный актъ напоминаетъ по своему содержанію договоръ 4 февраля 1610 года, только въ послѣднемъ законодательныя права принадлежали еще и земскому собору, а тутъ, хотя также создавался своего

(*) Павловъ—Сильванскій—Проэкты реформъ въ запискахъ современниковъ Петра В., стр. 25.

рода земскій соборъ, но вся полнота не только законодательной, но и исполнительной власти принадлежала, немногочисленному по составу, Совѣту, даже личная жизнь Государыни и та была регламентирована Совѣтомъ. Одно лишь странно, что верховники, устанавливая ограниченіе Верховной власти въ свою пользу, забывали, что власть ихъ самихъ основана не на наслѣдственномъ правѣ, не на правѣ народнаго представительства, а на назначеніи ихъ тою же самою Верховною властью, которую они хотѣли ограничить. „Боже сохрани", высказалъ въ это время опасеніе извѣстный дѣятель Волынскій: „чтобы не сдѣлалось вмѣсто одного самодержавнаго Государя девять самовластныхъ и сильныхъ фамилій; такъ мы, шляхетство, совсѣмъ пропадемъ".

Изъ этихъ послѣднихъ словъ мы видимъ, что служилый классъ дворянъ совсѣмъ не былъ на сторонѣ „з а т ѣ й к и" Верховнаго Тайнаго Совѣта и верховнаго господства знатнѣйшихъ и наиболѣе ловкихъ карьеристовъ изъ своей среды. Но безкорыстныя намѣренія шляхетства не долго оставались таковыми; желая оградить себя отъ верховниковъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ получить извѣстныя выгоды, шляхетство стало составлять и съ своей стороны проекты о расширеніи своихъ льготъ и о предоставленіи ему права, черезъ особое собраніе, участія въ государственномъ управленіи и назначеніи на высшія государственныя должности. Эти послѣднія права были заимствованы изъ плана верховниковъ. Проектъ кн. Д. М. Голицына заключался въ томъ, чтобы, сохраняя за Императрицей званіе главы государства, передать фактически всю полноту Верховной власти Верховному Совѣту, состоящему изъ 10—12 членовъ изъ знатнѣйшихъ фамилій государства, который надѣлялся правами законодательства, управленія финансами, назначенія на должности, жалованія помѣстьями, заключенія мира и объявленія войны, т. е. Совѣтъ присваивалъ себѣ не только законодательныя права и административныя, но и исключительныя права монарха. Облекая себя и своихъ товарищей такой властью, кн. Д. М. Голицынъ создавалъ при Совѣтѣ два учрежденія „для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ"; первымъ былъ состоящій изъ 36 членовъ Сенатъ, а вторымъ—Сеймъ, т. е. тотъ же самый земскій соборъ съ его совѣщательными функціями, но раздѣленный по входившимъ въ него сословіямъ на двѣ палаты—шляхетскую изъ 200 человѣкъ и торгово-промышленную изъ двухъ депутатовъ отъ каждаго города. Императрицѣ были представлены, равнымъ образомъ, и другіе проекты въ противовѣсъ этому. Такъ, напримѣръ, извѣ-

стенъ проектъ Татищева. подъ которымъ значилось 288 подписей, образовывавшій Сенатъ изъ 21 члена и низшее правительство изъ 100 человѣкъ съ обновленіемъ въ своемъ составѣ по третямъ. Въ проектѣ шляхетства, подписанномъ 743 дворянами. оно просило Императрицу: „соизволить собраться всему генеральству, офицерамъ и шляхетству, по одному или по два отъ фамилій, разсмотрѣть и всѣ обстоятельства изслѣдовать, согласнымъ мнѣніемъ по большимъ голосамъ форму правленія государственнаго сочинить и Вашему Величеству къ утвержденію представить". Эта шляхетская петиція просила, въ сущности, объ образованіи такой же комиссіи, подобной земскому собору, какія созывались въ XVIII вѣкѣ для сочиненія Уложенія. только съ функціями учредительнаго собранія; однако разногласіе среди шляхетства и его отношеніе къ дѣламъ законодательныхъ комиссій едва-ли могли предвѣщать успѣшность этого дѣла. Помимо указанныхъ нами проектовъ-реформъ, въ XVIII в. были и другіе. Извѣстны, напримѣръ, „Генеральный проектъ" Волынскаго, дворянская конституція, скопированная со шведской Паниным, получившая даже одобреніе цесаревича Павла. Возникновеніе всѣхъ этихъ проектовъ и плановъ въ XVIII вѣкѣ вполнѣ понятно. Тутъ могли у верховниковъ зарождаться мысли о возможности прекращенія династіи; возрождались старыя олигархическія тенденціи; сами обстоятельства—занятіе престола лицами женскаго пола, фаворитизмъ, вліяніе случайныхъ иностранцевъ и, самое важное, отсутствіе прочной внутренней системы управленія, отсутствіе твердо установленныхъ законовъ, опредѣленнаго порядка престолонаслѣдія, при постоянныхъ дворцовыхъ переворотахъ,—все это побуждало къ установленію извѣстной одной внутренней системы. И дѣйствительно, само понятіе царской власти-объединительницы всѣхъ отраслей жизни государства, его воли, его перводвигателя, несмотря на всю свою силу цемента, скрѣплявшаго отдѣльныя части Имперіи, было поколеблено дворцовыми событіями XVIII вѣка. Лишь Императору Павлу удалось, наконецъ, издать правила о престолонаслѣдіи для царской семьи, событія въ жизни которой связаны съ жизнью государства и имѣютъ на нее вліяніе. Вмѣстѣ съ дворцовыми событіями власть во всѣхъ дѣлахъ попадала въ руки фаворитовъ-иностранцевъ, прививавшихъ къ Верховной власти особыя понятія и способствовавшихъ, въ связи съ общими событіями, уклоненію принциповъ управленія отъ національныхъ основъ. Главнѣйшимъ основаніемъ къ безкорыстному предложенію конституціонныхъ проектовъ была.

конечно, необходимость устройства правильной внутренней организаціи. Мы уже указывали, въ какомъ положеніи находилось законодательство. Едва возникали реформы, власть укрѣплялась; такъ, напримѣръ, при Императрицѣ Елисаветѣ мы не знаемъ о существованіи проектовъ государственнаго переустройства. Въ указанныхъ выше проектахъ проявлялись два старыхъ теченія, къ которымъ присоединилось и одно новое—заимствованіе органовъ управленія на Западѣ, какъ, напримѣръ, въ проектѣ Панина. Замыселъ верховниковъ являлся возрожденіемъ ограничительныхъ грамотъ Василія Шуйскаго, Владислава и др. въ пользу высшей бюрократіи. Проектъ шляхетства—извѣстный уже пріемъ созыва собора для обсужденія важныхъ государственныхъ дѣлъ. Такимъ образомъ, идея о народномъ представительствѣ, какъ о выразителѣ желаній суверенпаго народа, соединенная съ мыслью объ ограниченіи власти монарха, не была извѣстна въ Россіи въ XVIII вѣкѣ до проникновенія сюда сочиненій французской просвѣтительной литературы, и то, въ чемъ видятъ попытки ограничить Верховную власть, были или планы объ установленіи извѣстной системы въ дѣлахъ государственнаго управленія въ эту эпоху частыхъ смѣнъ правителей, или же проекты, связанные съ личными выгодами высшаго помѣстнаго бюрократическаго класса. Двѣ близкія между собой идеи, встрѣтившіяся въ XVIII в. по отношенію къ Верховной власти, были: византійско-русское самодержавіе и европейскій абсолютизмъ. Раздвоеніе, создавшееся со времени Петра I въ русской жизни, сказалось и во взглядѣ на Верховную власть. Царь Московскій и Императоръ Всероссійскій совмѣстились въ одномъ лицѣ, и это понятіе двойственности сохранилось, въ извѣстной степени, и по-нынѣ. Положеніе монарха въ государствѣ опредѣляется точнѣе и вѣрнѣе не буквой писаннаго закона, но суммой приписываемыхъ ему народнымъ сознаніемъ правъ и обязанностей,- -вотъ почему въ то время, какъ въ глазахъ однихъ, русскій монархъ навсегда остался тѣмъ же царемъ московскимъ, въ сознаніи другихъ, фильтрующихъ свои мысли о государствѣ сквозь представленіе о современномъ западномъ строѣ, русскій монархъ облекается во всѣ формы западнаго главы государства. Такіе оба взгляда, выросшіе на почвѣ различныхъ пониманій Верховной власти, стояли въ началѣ своего возникновенія, въ сущности, близко другъ къ другу, но историческія, національныя, религіозныя и бытовыя особенности проводили грань между ними. Грань эта оказалась болѣе замѣтной съ того момента, когда западный абсолютизмъ на своей

родинѣ сталъ мало-по-малу замѣняться конституціоннымъ, представительнымъ строемъ. Русское воззрѣніе выросло подъ вліяніемъ православія, Византіи, татаръ, на славянскихъ основахъ; западное—подъ вліяніемъ Рима, феодализма, на романской почвѣ. Познакомившись съ наслѣдіемъ обоихъ культуръ восточной и западной Римской имперіи, стоя на рубежѣ двухъ міровъ, Россія, по словамъ Вл. Соловьева, предуготована для примиренія Европы и Азіи. Быть можетъ, пророчеству Вл. Соловьева и суждено исполниться, но прежде, чѣмъ это совершится, нужно еще позаботиться о примиреніи этихъ двухъ началъ въ самой Россіи, нужно установить правильный единый путь нашей государственной жизни на основахъ нашихъ національныхъ особенностей, но не отрекаясь, вмѣстѣ съ тѣмъ, отъ тѣхъ многихъ, ставшихъ уже общемировыми, принциповъ, которые, со времени сближенія Россіи съ Западомъ, успѣли у насъ акклиматизироваться и пустить глубокіе корни. Вполнѣ правильно замѣчаетъ пр. Блокъ (*): „Новое, въ полномъ смыслѣ слова, оригинальное содержаніе русской жизни требуетъ и новыхъ, истинно-самобытныхъ формъ, хотя при построеніи ихъ необходимо имѣть въ виду всю предшествовавшую эволюцію человѣческаго общества".

Если Вл. Соловьевъ указывалъ на историческую задачу Россіи примиренія въ себѣ Европы и Азіи, то эту же точку зрѣнія мы видимъ и въ нашей государственной системѣ примиренія византійскихъ-религіозныхъ и національныхъ-демократическихъ идей съ западными-конституціонными. Вотъ почему и современная наша конституція въ томъ видѣ, какъ она вылилась въ настоящихъ основныхъ законахъ, стоитъ на рубежѣ между создавшимся историческимъ ходомъ жизни понятіями и требованіями нашего общества, воспитаннаго, со временъ Петра В., по западнымъ теоріямъ. Этотъ психологическій дуализмъ, охватившій всю нашу жизнь, а вмѣстѣ съ тѣмъ и общественную мысль, отразился и на нашихъ основныхъ законахъ,—поэтому лицу, изучающему ихъ, слѣдуетъ всегда помнить объ этомъ и излагать и комментировать ихъ, какъ они есть, какъ они создались силой историческихъ событій и внутренняго народнаго сознанія.

Въ указанномъ смѣшеніи двухъ понятій, въ противоположномъ взглядѣ на Верховную власть, въ противорѣчи-

---

(*) Блокъ.—Политическая литература въ Россіи и о Россіи. Варшава, 1884 г.

вомъ стремленіи націоналистовъ, желавшихъ возрожденія русскихъ основъ единенія царя и земли, и западниковъ, нерѣдко въ теченіе XVIII и XIX вѣка занимавшихъ руководящіе посты, выступавшихъ въ качествѣ либераловъ и консерваторовъ въ западномъ понятіи этихъ словъ, смотрѣвшихъ во всемъ на западные примѣры и стремившихся къ прививкѣ понятію русской власти и руководимому ими управленію теоретическаго и подражательнаго характера, несмотря на то, что ихъ прообразъ постепенно уходилъ въ область исторіи, и ихъ система подвергалась осужденію со стороны ихъ же единомышленниковъ, протекала русская жизнь и мысль за послѣднія 200 лѣтъ. Господствовавшая въ теченіе XIX вѣка боязнь обращенія царя къ народу, какъ это было прежде, была связана съ потерей самосознанія и съ подчиненіемъ духу западнаго абсолютизма. Наши увлеченные западными примѣрами дѣятели и мыслители, отрицая живой національный прогрессъ, задерживали правильное развитіе страны. Равнымъ образомъ, и стремленія нашихъ либераловъ-западниковъ, несмотря на всю ихъ огромную теоретическую подготовку, разлетались въ пухъ; представляя себѣ Россію западнымъ государствомъ, они задавались цѣлью навязать ей и всѣ тѣ реформы, о которыхъ начинала только говорить западная наука. Взгляните, напримѣръ, на многочисленные проекты первой четверти XIX вѣка. Широкіе по своимъ планамъ и замысламъ, они, пронизнутые благими намѣреніями и цѣлями, вмѣстѣ съ указаніями на необходимость неотложныхъ реформъ, были лишены твердыхъ основъ. Провозглашая принципъ народнаго суверенитета, они въ то же время не считались ни съ чѣмъ, кромѣ своихъ идейныхъ представленій и знаній, и облекали званіемъ суверена народъ, который въ этотъ моментъ жаловали, дарили и продавали. Въ XIX в. доминирующее значеніе въ области политической мысли получили западныя идеи, съ одной стороны благодаря слабому развитію самостоятельнаго мышленія, а съ другой— рабскому подчиненію западной наукѣ и отрицательному отношенію, вмѣстѣ съ тѣмъ, къ произведеніямъ національной мысли, выступавшимъ въ защиту національнаго характера власти (*). Но несмотря на это быстрое завоеваніе русской мысли идс-

(*) Какъ курьезнѣйшимъ явленіемъ можно считать для русской исторіи то, что такое событіе, какъ движеніе 1905—06 годовъ, было вызвано организаціями, какъ это видно изъ опубликованныхъ ими протокола и декларацій, отрицавшими прогрессивное развитіе русскихъ національныхъ задачъ и преслѣдовавшихъ свои собственныя цѣли. Изъ журнала „Освобожденіе“, гдѣ напеча-

ями Запада и постепенное умерщвленіе самобытной мысли, государственная практика всего петербургскаго періода, хотя и ведомая, въ большинствѣ случаевъ, людьми, болѣе склонными симпатизировать западнымъ образцамъ, чѣмъ возсоздавать національныя установленія, болѣе способными къ подражанію, чѣмъ къ оригинальному творчеству, все-таки не могла не считаться въ дѣйствительности съ народной психологіей, со всѣми оригинальностями быта и, удерживаемая этимъ, подчасъ, отъ чрезмѣрныхъ уклоненій въ область теоретическихъ измышленій или чрезмѣрныхъ увлеченій чуждыми образцами, создавала нѣчто среднее, выхваченное изъ западной мысли и практики и примѣненное къ реальнымъ потребностямъ русской жизни. Эта система заимствованій и перелицованій на русскій ладъ составила извѣстный компромиссъ между требованіями нашихъ теоретиковъ и ихъ стремленіями и извѣстнымъ самосознаніемъ нашихъ практиковъ. Наступившее нынѣ примиреніе, подчасъ полное противорѣчій, служитъ путемъ для настоящаго развитія нашей государственной жизни. Нельзя не сказать, что эта система представляетъ иногда отсутствіе въ себѣ руководящей идеи, и неизвѣстно, насколько заимствованныя идеи и учрежденія приспособливаемы къ самобытнымъ условіямъ. Но и въ мѣрахъ, созданныхъ не-

---

таны ихъ рѣшенія (№ 17—9 ноября 1904 г., см. также Vict. Bérard -L'Empire Russe et le Tsarisme—1905 г., стр. 352), мы знаемъ, что таковыми организаціями были партіи: соціалъ-революціонеровъ, польская соціалистическая, латышская соціалъ-демократическая рабочая, грузинская соціалистовъ-федералистовъ революціонеровъ, армянской революціонной федераціи, польской національной лиги, финляндской партіи активнаго сопротивленія и союзъ „Освобожденіе". Стремленіями ихъ было достиженіе своихъ личныхъ партійныхъ интересовъ, и объединеніе ихъ, какъ это видно изъ ихъ рѣшенія, послѣдовало въ цѣляхъ соединенной борьбы. Вотъ почему и всѣ революціонныя движенія 1905—06 гг. не носили спеціально національнаго характера, подобнаго многимъ европейскимъ революціямъ, а являлись отголоскомъ партійныхъ интересовъ и воздѣйствіемъ со стороны теоретическихъ проектовъ, которые у насъ со времени декабристовъ быстро развивались и стремились, въ большинствѣ случаевъ, передѣлать все однимъ взмахомъ, игнорируя законы послѣдовательнаго эволюціоннаго развитія и психологическаго сознанія, необходимаго для правильнаго прогрессивнаго движенія жизни. Вотъ почему реформы этого времени, предначертанныя еще манифестомъ 1903 г., шли въ разрѣзъ съ тѣми изо-дня въ день развивавшимися проектами, которые какъ бы изъ чувства соревнованія въ теченіе 1905 г. стремились превзойти другъ друга своими построеніями. Великій духъ критики, самоотреченія, самопрезрѣнія и специфическаго нигилизма русскаго человѣка, который, по словамъ гр. Л. Н. Толстого („Война и миръ"), гордится тѣмъ, что онъ ничего не знаетъ и знать не желаетъ, въ эту эпоху прорвался наружу въ полной силѣ.

устойчивыми компромиссами, нерѣдко выскажется національный духъ, пробьется наружу и измѣнитъ все, что тутъ окажется чуждаго, привитаго къ этому живому организму. Нерѣдко самыя крупныя историческія явленія принимаютъ въ Россіи отличную отъ Запада окраску. Сами государственные перевороты, революціи не были у насъ воплощеніемъ борьбы народа за свои права, за пріобрѣтеніе себѣ власти, они шли выше, шли, подчасъ, сверху. Императоръ Николай I, показывая себѣ на грудь, сказалъ декабристу Завалишину: „Зачѣмъ вамъ революція, я самъ вамъ революція—я самъ сдѣлаю все, чего вы стремитесь достигнуть революціей“ (*). Движенія общественной жизни не были чужды сознанію носителей нашей Верховной власти. Общественныя реформы, освобожденіе крестьянъ, сама мысль о созданіи опредѣленнаго конституціоннаго порядка исходили отъ самихъ Императоровъ. Понимать народныя нужды, руководить ими—вотъ традиціонная политика русской Верховной власти. Эту силу отлично понялъ нѣмецкій ученый Лоренцъ ф.-Штейнъ и съ западно-королевской точки зрѣнія предрекалъ „обращеніе королевства въ призракъ власти, въ деспотію или республику, если оно не будетъ имѣть нравственнаго мужества стать монархіей соціальныхъ реформъ“ (**). Подобный взглядъ на отношенія между монархомъ и общественными желаніями былъ высказанъ однажды и Императрицей Екатериной II-й, въ объясненіе силы неограниченности своей власти: „Когда я напередъ увѣрена въ общемъ одобреніи, тогда выпускаю я мое повелѣніе и имѣю удовольствіе видѣть то, что ты (***) называешь слѣпымъ повиновеніемъ; и вотъ основаніе власти неограниченной“. Императоръ Александръ II, по поводу крестьянской реформы, имѣвшей противъ себя многихъ противниковъ, такъ какъ она серьезно затрогивала экономическіе интересы и намѣчала иной путь экономической жизни, сказалъ: „Лучше отмѣнить крѣпостное право сверху, нежели дожидаться того времени, когда оно само собой начнетъ отмѣняться снизу“ (****). Въ этомъ мы можемъ видѣть отличительную психологическую черту нашего правленія отъ западнаго абсолютнаго. Абсолютная западная монархія есть монархія эгоизма, клас-

(*). Записки декабриста Д. И. Завалишина. Мюнхенъ 1904 г., т., I стр. 255.

(**). L. v. Stein. стр. 19. Das Königthum, die Republik und die Souveranitat der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolution.

(***). См. Рус. Архивъ 1891 г. № 5, статсъ-секретарь Поповъ передаетъ Императору Александру I его разговоръ съ Императрицей Екатериной II.

(****). Рус. Старина. 1881 г., № 2, стр. 228. Записки Я. Соловьева.

совыхъ интересовъ и ихъ защитница. Монархія въ той формѣ, какъ она вылилась въ Россіи, по своей идеѣ, есть монархія альтруизма безъ различія интересовъ классовъ и сословій. Это понимается и по-нынѣ: въ 1905 году при пріемѣ Государемъ Императоромъ 6-го іюня депутаціи земскихъ и городскихъ дѣятелей пр. кн. С. Трубецкой сказалъ въ своей рѣчи, что русскій народъ, несмотря на всѣ испытанія, не утратилъ патріотизма, вѣры въ своего Царя, Царя не сословій, но всея Руси, который, какъ онъ видитъ, хочетъ ему добра.

Вотъ почему и Екатерина II въ своемъ Наказѣ, который едва-ли могъ бы быть признанъ апологіей деспотической власти, указывая на необходимость для Россіи самодержавной власти, писала: „Какой предлогъ самодержавнаго правленія? не тотъ, чтобы у людей отнять естественную ихъ вольность, но чтобы дѣйствія ихъ направить къ полученію самого большого отъ всѣхъ добра“ (*). Это соединеніе, съ одной стороны, руководительства соціальными реформами, а съ другой—увѣренности въ удовлетвореніи справедливыхъ народныхъ нуждъ и желаній, создало представленіе единенія царя съ народомъ. Токвиль, какъ иностранецъ, съ своей точки зрѣнія, стараясь вникнуть въ смыслъ оригинальныхъ особыхъ отношеній русскаго царя и русскаго народа, отрицая возможность основывать власть русскаго царя на силѣ, находитъ, что основанія его власти покоятся на горячихъ симпатіяхъ и признаніяхъ русскаго народа(**). Такимъ образомъ, вникая въ основы существа нашей Верховной государственной власти, мы должны отмѣтить прежде всего, что понятіе ея обрисовалось въ народномъ сознаніи исключительно подъ вліяніемъ всѣхъ историческихъ и бытовыхъ явленій, измѣняясь вмѣстѣ съ ними. Частно-правовой характеръ власти русскихъ князей, воспринятый Московскими царями, со временъ Петра I закрашиваемый идеями западнаго абсолютизма, мало-по-

---

(*). П. С. З. т. XVIII, № 12949, ст. 13.

(**) Alexis Tocqueville. Souvenirs. Paris. ed. 1893 p. 371:—On aurait bien tort en effet de croire que l'immense pouvoir du tsar ne fût basé que sur la force. Il était surtout fondé sur les volontés et les ardentes sympathies des Russes. Car le principe de la souveraineté du peuple réside au fond de tous les gouvernements, quoi qu'on en dise et se cache sous les institutions les moins libres. La noblesse russe avait adopté les principes et surtout les vices de l'Europe: mais le peuple était sans contact avec notre occident et l'esprit nouveau qui l'anime. Il voyait dans l'empereur non seulement le prince légitime, mais l'envoyé de Dieu et presque Dieu même.

малу уступалъ мѣсто характеру государственному въ императорскомъ самодержавіи, пока, наконецъ, реформы 1905—1906 годовъ, не измѣняя существа нашей исторической Верховной власти и не задерживая развитія его, не привели въ порядокъ государственную систему, стремясь согласовать старые принципы съ усовершенствованными способами проявленія дѣятельности власти, отстраняя отъ нея, впрочемъ, до извѣстной степени вліяніе тѣхъ имѣющихъ въ наукѣ широкое распространеніе теоретическихъ представленій, которыя не имѣютъ за собой исторической почвы.

Весь XVIII в. былъ направленъ на согласованіе новыхъ заимствованныхъ идей со старымъ строемъ: эта мысль, какъ мы видѣли, была высказана и въ Наказѣ Екатерины II. Къ этому же установленію твердаго внутренняго порядка были направлены и всѣ стремленія XIX в. Однако понятія о путяхъ установленія этого порядка расходились, и осуществленіе его искали въ принципахъ западныхъ теорій и практикѣ какъ абсолютизма, такъ и парламентаризма. Однако это увлеченіе Западомъ привело къ полнѣйшему банкротству идей нашего космополитическаго общества, и Россія возвратилась снова назадъ, къ идеямъ Іоанна IV Грознаго, установившаго земское самоуправленіе и земскіе общегосударственные соборы въ единеніи съ своей властью. Воспринятое Грознымъ понятіе Верховной власти, какъ единоличной и единовольной, воплощающей въ себѣ всѣ цѣли и задачи государства, сохранило свой основной историческій принципъ и до-нынѣ, измѣняясь, какъ мы видѣли, въ своихъ проявленіяхъ. Смутная эпоха, развитіе соборной дѣятельности не нарушили ея характера, но придали ей иной оттѣнокъ, равно какъ иной оттѣнокъ ея создался какъ въ XVIII, такъ и въ XIX вѣкѣ. Въ связи съ этимъ представленіемъ былъ еще одинъ факторъ, усложнявшій внутреннее положеніе вещей и колебавшій принципъ Верховной власти,—это полнѣйшее отсутствіе планомѣрной дѣятельности внутренней организаціи. Пока государство было мало развито, самодержавная власть могла быстро и рѣшительно проявлять свое дѣйствіе, но когда оно развилось и необходимо было правильное функціонированіе власти, то сама природа не дозволяла носителю Верховной власти, иногда слабой женщинѣ, входить во всѣ детали государственной жизни. Мы уже видѣли, какъ трудно давалась кодификація законовъ, а при отсутствіи ея, при полнѣйшей внутренней дезорганизаціи, при массѣ противорѣчій и различныхъ посторонникъ вліяній, отсутствіи компетентныхъ ор-

гановъ, недостаткѣ самосознанія, при быстромъ естественномъ расширеніи территоріальныхъ владѣній Верховной власти нужно было размѣниваться на мелочи, входить въ детали внутренней жизни. Нужно удивляться силѣ и крѣпости принципа государственной самодержавной власти, которая сама, можно сказать, ощупью, безъ всякихъ совѣтовъ и поддержекъ народа, лишь единственной вѣрой въ цѣлесообразность и истинность своихъ рѣшеній создала и сохранила такую огромную Имперію. Однако, нынѣ достигшая своихъ естественныхъ границъ, страна почувствовала необходимость установленія, наконецъ, внутренняго конституціоннаго порядка. Развившаяся общественная жизнь запуталась во внутреннихъ своихъ противорѣчіяхъ, вмѣстѣ съ тѣмъ примиреніе началъ государственныхъ и общественныхъ, о чемъ говорили И. Аксаковъ, Достоевскій и др., стало неотложнымъ вопросомъ; вотъ почему реформы 1905—1906 годовъ явились исторической необходимостью примиренія создавшихся жизнью обоихъ культурныхъ теченій—русско-національнаго и западно-философскаго, на основахъ старыхъ принциповъ власти, но въ новыхъ формахъ ея осуществленія.

6 іюня 1905 г., при Высочайшемъ пріемѣ земскихъ и городскихъ дѣятелей въ Петергофѣ, историческія царскія слова указали на новый возрожденный путь государственной жизни:

„Пусть установится, какъ было встарь, единеніе между Царемъ и всею Русью, общеніе между Мною и земскими людьми, которое ляжетъ въ основу порядка, отвѣчающаго самобытнымъ русскимъ началамъ“.

Глава III.

Національно-соціологическія и юридическія ученія объ основахъ русской государственной власти.

а) Ученія національно-соціологическія.

Изложивъ, съ точки зрѣнія исторіи, развитіе русской государственной власти, является весьма умѣстнымъ и необходимымъ обратиться къ теоретическимъ о ней ученіямъ. Эти послѣднія не только не представляютъ строгой однообразной картины, а, наоборотъ, даютъ мѣсто самымъ разнообразнымъ спорамъ о самомъ существѣ и основахъ нашей государственной власти. Такое спорное пониманіе идеи нашей государственности еще увеличилось въ своей трудности съ момента реформъ 1905—1906 гг. Вотъ почему, прежде, чѣмъ приступить къ разсмотрѣнію принциповъ, изложенныхъ въ дѣйствующихъ основныхъ законахъ, слѣдуетъ сгруппировать различныя ученія и взгляды о нашей государственной власти. Эти ученія не составляютъ предметъ исключительно юридическихъ сочиненій, но являются также темою многочисленныхъ сочиненій публицистическаго характера, которыя, наравнѣ со многими сочиненіями историческими и юридическими, признавая оригинальность развитія русской жизни и русскихъ государственныхъ основъ, съ соціологической точки зрѣнія анализируютъ русскую дѣйствительность, психологію русскаго народа, опредѣляютъ наши государственныя начала и изыскиваютъ то русло, по которому прямо и спокойно должна течь русская жизнь.

Этого рода сочиненія оказываются цѣнными уже потому, что, не подчиняясь односторонне теоріи, какъ большинство изслѣдованій въ области правовыхъ вопросовъ, даютъ просторъ свободнымъ сужденіямъ о тѣхъ бытовыхъ, національныхъ, исто-

рическихъ и психологическихъ особенностяхъ, которыхъ нельзя не принимать во вниманіе при изученіи основъ государственности и развитія политическаго строя. Однако, съ другой стороны, невозможно не признать того, что разросшееся за XIX вѣковъ міровое общеніе государствъ, взаимная ихъ не только экономическая, но и политическая зависимость другъ отъ друга, общій бѣгъ міровой культуры, втягивающій на поприще соревнованія государства, различныя по своему устройству, быстрота распространенія новыхъ идей, вызываемыхъ неудержимымъ стремленіемъ куда-то въ даль, къ достиженію земного рая—все это, взятое вмѣстѣ, соединяя человѣчество въ одну идейную организацію, заставляетъ и Россію, имѣвшую, благодаря размѣрамъ своей территоріи, сконцентрированной въ одномъ мѣстѣ, и ея естественнымъ богатствамъ, полную возможность жить самостоятельно и независимо и достичь, въ предѣлахъ своихъ границъ, полнаго и всесторонняго развитія своей жизни, но не достигшую до сихъ поръ этого, вслѣдствіе недостаточнаго самопознанія, слабаго экономическаго развитія и предпріимчивости, войдя въ кругъ мірового общенія и послѣдовавъ за развивающимися въ Западной Европѣ стремленіями, воспринимать, подчасъ, трудно ассимилирующіяся съ русскимъ духомъ, идеи и міровоззрѣнія. Эти двѣ тенденціи—создать національный типъ государства и воспитать сознаніе общества, согласно тѣмъ воззрѣніямъ, которыя стремятся установить одинъ общій культурный типъ человѣчества, живутъ рядомъ и борятся въ теченіе вѣковъ. Если сторонники второго воззрѣнія видятъ у себя передъ глазами, какъ живой примѣръ, сильную волю Петра I, могучей рукой втиснувшаго Россію въ семью европейскихъ государствъ, давшаго ей европейскую внѣшность и старавшагося облечь въ форму западныхъ понятій явленія отечественной жизни, то приверженцы перваго могутъ указать на то, что противодѣйствіе подражанію Западу, какъ одному общему типу культуры, у насъ еще весьма живо и по-нынѣ. Идеи Петра I, идеализировавшаго Западъ и подражавшаго ему, вкоренились въ плоть и кровь русскаго просвѣщенія, Западъ сталъ идеей чего-то лучшаго—„прекраснаго далекаго“, какъ говорилъ Тургеневъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ, онѣ не измѣнили ни русской психологіи, ни души русскаго человѣка. Это вполнѣ понятно, если мы вспомнимъ развитіе зародыша государственной жизни Руси и Запада. Русь получила зародыши культурнаго ученія отъ Византіи, и въ то время, какъ западныя государства объединялись подъ главенствомъ Священ-

но-Римской имперіи, земля Русская входила въ составъ обширной монархіи Чингисъ-Хана, начинавшейся у нашей нынѣшней западной границы, уходившей въ глубь Азіи, въ горы Тибета, охватывавшей Китай и Сибирь и кончавшейся у береговъ Желтаго моря. Въ то время, какъ западные короли искали утвержденія въ правахъ императора въ Римѣ у папъ, русскіе князья ѣздили утверждаться въ званіи великаго князя къ великому хану, жившему въ предѣлахъ нынѣшняго Сѣвернаго Китая. Народъ, создавшій Имперію на рубежѣ Азіи и Европы, захвативъ по половинѣ территоріи каждой, воспринимающій идеи, идущія изъ обѣихъ сторонъ свѣта, народъ слишкомъ многочисленный и разноплеменный, чтобы за 200 лѣтъ, со времени Петра I, измѣнить всѣ свои особенности, выросшій на той почвѣ, на которой онъ продолжаетъ жить, онъ живетъ жизнью полуевропейской, полуазіатской, перерабатывая и примиряя въ себѣ нерѣдко противорѣчивыя жизненныя условія. Такая исторически образовавшаяся двойственность натуры ясно обрисовывается, и недаромъ говорятъ французы: gratter le russe—vous verrez le tartare. Такой же двойственный взглядъ мы можемъ найти и въ литературѣ объ основахъ нашего государственнаго строя. Мы говоримъ, очевидно, объ ученіяхъ западническихъ и славянофильскомъ съ примыкающими къ нему разновидностями, которыя мы назовемъ однимъ именемъ—самобытно-національными. Разсмотрѣніе всѣхъ подробностей и разновидностей существующихъ въ этомъ отношеніи воззрѣній и ученій, могло бы занять слишкомъ много времени и мѣста, такъ какъ весь этотъ вопросъ является предметомъ цѣлаго отдѣльнаго сочиненія. Вотъ почему мы постараемся изложить въ общихъ чертахъ основанія этихъ противорѣчащихъ другъ другу воззрѣній, допуская подробное изложеніе взглядовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда это представляется особенно интереснымъ.

Идея національной обособленности Руси всегда ясно высказывалась въ московскій періодъ нашей исторіи учеными книжниками. Лишь исторія Восточно-Римской имперіи, преемницей которой себя считала Москва, и эпизоды изъ ея государственной жизни служили основаніями и прецедентами для объясненія событій изъ жизни Московскаго государства; напримѣръ, соборное постановленіе объ избраніи на царство Бориса Годунова содержитъ указаніе на цѣлый рядъ фактовъ изъ жизни Византіи, которыми подкрѣпляются права новоизбраннаго царя на престолъ. Въ XVII вѣкѣ, въ лицѣ Юрія Крижанича, слышится пер-

вый призывъ къ сохраненію самобытныхъ основъ. Онъ противополагаетъ западному „своевольству“ начало самодержавія, составляющее основу и силу русскаго государственнаго строя, предостерегаетъ отъ увлеченія строемъ западныхъ державъ. Въ своемъ сочиненіи „Разговоры о владательствѣ“ онъ говоритъ о царѣ и задачахъ Московскаго государства. Оставляя за царемъ самодержавныя права, онъ считаетъ ихъ совмѣстимыми со свободой: „пусть царь дастъ людямъ всѣхъ сословій пристойную, умѣренную, сообразную со всякой правдой свободу, чтобы на царскихъ чиновниковъ всегда была надѣта узда, чтобы они не могли исполнять своихъ худыхъ намѣреній и не могли бы доводить людей до отчаянія“.

Въ XVIII в. появляются первыя сочиненія, призывающія къ подражанію Западу, въ видѣ апологетическихъ сочиненій, оправдывавшихъ новаторскія стремленія Петра I, таковы, напр., сочиненія Ѳеофана Прокоповича и отчасти Посошкова; на рубежѣ XVIII и XIX вв. начинаетъ уже ясно очерчиваться раздѣленіе взглядовъ и симпатій въ области политическихъ вопросовъ. Къ концу XVIII вѣка стали создаваться различныя литературныя теченія, пробуждавшія общественную мысль и разъяснявшія господствовавшія въ обществѣ идеи. Просвѣщеніе и общественное благо были исходной точкой зрѣнія представителей этихъ теченій, но пути ихъ разошлись и выразились въ образованіи двухъ направленій: мистическаго—мартинистовъ и вольномыслящаго—вольтерьянцевъ. Это литературное движеніе въ связи съ западно-европейскими событіями этого времени вызвало противъ себя оппозицію, во главѣ которой стали Шишковъ и Карамзинъ. Но такое пробужденіе мысли, толчекъ къ которому былъ данъ еще самой Императрицей Екатериной, получило дальнѣйшее развитіе, благодаря событіямъ послѣдующаго времени: первые годы царствованія Александра I съ его стремленіями къ реформамъ, возбужденіе, созданное Отечественною войной, долгое пребываніе за-границей значительной части русскаго просвѣщеннаго общества, знакомство съ философско-политической западной литературой вызвали къ началу двадцатыхъ годовъ широкое литературное и общественное движеніе. Это движеніе, по большей части, было руководимо идеями европейской литературы и направлялось къ сближенію идей русской жизни съ западно-европейской. Поддержка распространенію этихъ идей заключалась еще въ томъ, что въ различные годы первой четверти XIX в. поручалось Государемъ разнымъ лицамъ составленіе проектовъ го-

сударственнаго устройства Россіи. Конституція Дешана, проекты Сперанскаго и Мордвинова, „Уставная грамота“ Новосильцова,—все это, основанное или на западныхъ примѣрахъ, или на теоріяхъ западныхъ ученыхъ, невольно увлекало просвѣщенную часть общества къ изученію первоисточниковъ и политическихъ ученій. Не слѣдуетъ забывать, что, при вступленіи на престолъ Александра I, внутренній порядокъ управленія Россіей представлялъ довольно хаотическую картину: не было простого сборника дѣйствующихъ законовъ, такъ какъ работы законодательныхъ комиссій XVIII в. не привели ни къ какимъ результатамъ, мѣстное управленіе и судъ находились во власти полнѣйшаго произвола, высшее управленіе—коллегіи—не имѣли никакого авторитета, и самъ Сенатъ долженъ былъ посылать частые указы и ждать многіе годы, чтобы добиться исполненія на мѣстѣ своихъ приказаній. Все управленіе, вся тяжесть сохраненія твердости и единства государственной власти покоилась на единой нераздѣльной воли монарха, народъ вѣрилъ въ искренность благихъ намѣреній царя, довѣрялъ поэтому всѣмъ поставленнымъ отъ его имени властямъ и этимъ поддерживалъ могущество Имперіи. Это отлично понялъ Сперанскій, когда онъ, по возвращеніи съ Государемъ Александромъ I изъ-за границы, сказалъ о Западной Европѣ, что тамъ порядки лучше, а у насъ люди лучше. Видя, однако, въ то же самое время всю трудность положенія монарха, долженствовавшаго регламентировать всѣ отрасли государственной жизни, онъ признавалъ необходимымъ установленіе извѣстнаго опредѣленнаго порядка; такое упорядоченіе общаго хода дѣлъ въ Россіи должно было, по его мнѣнію, выразиться въ томъ, чтобы „правленіе, доселѣ самодержавное, постановить и учредить на непремѣнномъ законѣ“. Проектъ государственныхъ преобразованій Сперанскаго, редактированный и дополненный самимъ Государемъ, составленный на принципахъ западныхъ политическихъ ученій, представляетъ собой правильное схематическое, неизвѣстное доселѣ на Руси опредѣленіе дѣйствія законодательства, администраціи и суда. Такіе же планы преобразованій, построенные на основаніяхъ западныхъ теорій, принадлежали перу многихъ частныхъ лицъ того времени и ходили по рукамъ. Чтобы представить себѣ, сколь горячо желали просвѣщенные люди этого времени развитія государственной жизни и силъ страны, но и сколь они заблуждались, принося свои мысли въ жертву отвлеченнымъ теоріямъ, и, уйдя отъ реальной жизни, горячо спорили о преимуществахъ неизвѣданныхъ ими политическихъ

устройствъ, слѣдуетъ познакомиться, хоть въ короткихъ чертахъ, съ проектами декабристовъ.

Когда мы бросимъ взглядъ на проекты преобразованія Россіи, составленные ими, то мы увидимъ полное подчиненіе различнымъ, по своему существу, сочиненіямъ политическаго характера, согласно съ которыми и возникали предположенія объ установленіи въ Россіи самыхъ разнообразныхъ основъ государственнаго строя,—то предполагалось сохранить принципъ монархическій, то, расчленивъ Россію, образовать изъ этихъ частей федеративный союзъ, то обратить ее въ республику. Батеньковъ, напр., считавшій необходимымъ для Россіи сохраненіе наслѣдственной монархіи и образованіе сильнаго „вельможества", предоставлялъ исполнительную власть безотвѣтственному государю; Н. Муравьевъ въ своемъ проектѣ конституціи весьма ограничивалъ власть русскаго императора, надѣляя его функціями президента Соединенныхъ Штатовъ, основное устройство которыхъ онъ копировалъ, присвоивъ ему званіе „верховнаго чиновника Россійскаго правительства". По подобіе Соединенныхъ Штатовъ, Муравьевъ проектировалъ раздѣленіе Россіи на 14 федеративныхъ „державъ" и двѣ области, а въ это же время Пестель въ своей „Русской правдѣ", отвергая мысль о федеративномъ устройствѣ, какъ „пагубнѣйшій вредъ и величайшее зло", на томъ основаніи, что „разнородныя области отложатся отъ Россіи, и она скоро потеряетъ свое могущество, величіе и силу", проектировалъ введеніе олигархической республики, предоставляя въ ней „верховно-исполнительную" власть „державной думѣ", состоящей изъ пяти членовъ, слѣдуя примѣру французской директоріи, и власть „верховно-блюстительную" (особый видъ власти, заимствованный имъ изъ ученія французскаго писателя Детю-де-Трасси о Corps Conservateur) верховному собору, состоящему изъ 120 „бояръ". Н. Муравьевъ, устанавливая дѣленіе на державы, подобіе американскихъ штатовъ, учреждалъ верховную думу—американскій сенатъ, состоящую изъ представителей державъ, и палату народныхъ представителей—копію американской палаты депутатовъ; ихъ права и обязанности, ихъ соединеніе вмѣстѣ въ „Народное вѣче"—американскій конгрессъ—лишеніе его, подобно послѣднему, права пересмотра основныхъ законовъ,—все это заимствовано изъ конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Въ противоположность Пестелю, проектировавшему введеніе всеобщаго избирательнаго права, съ устраненіемъ какого-бы то ни было намека на сословную или

цензовую систему, на началахъ полнѣйшаго равенства, Муравьевъ вводилъ высокій избирательный цензъ: отъ лица, избираемаго въ члены верховной думы, имъ требовалось владѣніе недвижимымъ имуществомъ въ 30,000 руб. или движимымъ въ 60,000 рублей; онъ устанавливалъ значительный цензъ и для членовъ палаты представителей, но отмѣнилъ его по указанію Пестеля и Южнаго общества. Еще болѣе аристократическій оттѣнокъ придавалъ своему проекту Батеньковъ, предполагавшій составить верхнюю палату изъ наслѣдственныхъ членовъ, а въ нижней— доминирующее значеніе предоставить землевладѣльцамъ, добавивъ къ нимъ представителей отъ городовъ и университетовъ, говоря яснѣе онъ воспроизводилъ картину англійскаго парламента этого времени, съ наслѣдственной палатой лордовъ и палатой общинъ, находившейся во власти земельныхъ собственниковъ. Но не одинъ Батеньковъ возлагалъ большія надежды на аристократію: люди государственнаго опыта, какъ, напр., Мордвиновъ, а впослѣдствіи и Сперанскій, также видѣли въ крупной поземельной аристократіи, вѣроятно, по примѣру Англіи, защитниковъ конституціоннаго строя; Новосильцевъ, составлявшій для Россіи „Уставную грамоту“, тоже высказывалъ аристократическія тенденціи. Взгляды Батенькова не оставались одинокими: такъ, напр., проектъ республиканской конституціи, найденый въ бумагахъ гр. Дмитріева-Мамонова и принадлежащій, какъ предполагаютъ, перу Новикова, устанавливаетъ двѣ палаты: нижнюю палату и палату вельможъ. Въ первую избираются представители всѣхъ сословій, въ томъ числѣ и дворянскаго въ числѣ 3000 человѣкъ, во второй же 412 мѣста предоставлено „простымъ“ избираемымъ дворянамъ, а 221—наслѣдственнымъ вельможамъ, владѣющимъ неприкосновенными удѣлами. Изъ этихъ разнообразныхъ и противоположныхъ взглядовъ, которые жили въ началѣ XIX столѣтія, можно видѣть, сколь противорѣчивы были всѣ эти планы устроенія порядка въ Россіи: одни видѣли спасеніе въ федеративномъ устройствѣ, другіе считали это гибелью, одни предлагали созданіе наслѣдственныхъ вельможъ, которые такъ ревностно охраняли конституцію въ Англіи и противодѣйствовали королевскимъ планамъ, другіе смотрѣли съ точки зрѣнія французовъ XVIII в. и видѣли въ „аристократіи“ одинъ изъ источниковъ народныхъ бѣдствій; всѣ эти планы и взгляды, основанные на изученіяхъ чужеземной исторіи или памятниковъ иностраннаго законодательства, предлагали въ сущности коренную ломку государственнаго зданія, перестройку вновь

тысячелѣтняго государства однимъ почеркомъ пера, безъ всякаго соотношенія съ прошлой его жизнью (*). Вмѣсто исправленія недостатковъ въ существовавшемъ строѣ, установленія извѣстнаго правильнаго порядка въ дѣятельности органовъ и постепеннаго ихъ усовершенствованія, всѣ эти проекты, изложенные людьми образованными и желавшими блага родинѣ и развитія ея жизни, являясь, въ сущности, перефразировкой западныхъ ученій и конституцій, составляли предметъ академическаго творчества, объединеннаго лишь общей идеей: необходимости для пользы отечества правильнаго дѣйствія государственнаго организма.

Но и среди этого молодого литературнаго и политическаго, увлеченнаго Западомъ, теченія начинаютъ раздаваться отдѣльные протесты, постепенно сливающіеся въ одно общее направленіе. Таковъ, напр., не говоря уже о Карамзинѣ, одинъ изъ первыхъ протестовъ противъ увлеченія Западомъ—протестъ Грибоѣдова въ его знаменитомъ „Горе отъ ума“. Въ этотъ моментъ зарождалась школа національнаго индивидуализма, задавшаяся цѣлью, слѣдуя ученію Шеллинга, опредѣлить историческое значеніе русской національности, получившая свое имя отъ Шишкова съ его пропагандой „славяно-россійскаго стиля“—славянофиловъ. Первоначально лица, составившія затѣмъ эту школу, совершенно не отмежевывались отъ тѣхъ, кто скоро сталъ ихъ идейными противниками. Они вмѣстѣ работали на литературномъ поприщѣ, и одинъ изъ современниковъ, описывая торжественное собраніе литераторовъ въ домѣ Хомяковыхъ, по поводу рѣшенія издавать „Московскій Вѣстникъ“, говоритъ, что на этомъ собраніи присутствовали, кромѣ братьевъ Хомяковыхъ и Погодина (избраннаго редакторомъ), Пушкинъ, Мицкевичъ, Баратынскій, два брата Веневитиновыхъ, два брата Кирѣевскихъ, Шевыревъ, Титовъ, Мальцевъ, Ражалинъ, Раичъ, Рихтеръ, Оболенскій, Соболевскій, Толчкомъ, внес-

(*) Эти планы, какъ и большинство послѣдующихъ дальнѣйшихъ требованій, указывавшихъ на крайнюю небходимость немедленнаго введенія въ практику принциповъ, не усвоенныхъ населеніемъ, составляли отличительную черту нашихъ политическихъ движеній и революцій, не считавшихся съ необходимостью эволюціи. Нельзя тутъ по этому поводу не сопоставить взглядъ на установленіе органовъ народнаго представительства дальневосточныхъ державъ: Японіи и Китая. Въ 1881 г. былъ изданъ манифестъ микадо, приглашавшій населеніе подготовиться къ открытію парламента въ 1890 г. То же самое говоритъ и императорскій указъ 14 августа 1908 г. для Китая, устанавливая срокъ собранія парламента въ 1916 г.

шимъ разладъ въ молодые московскіе кружки 30-хъ годовъ, было „философское письмо“ Чаадаева, помѣщенное въ „Телескопѣ“, гдѣ онъ заявлялъ, что „мы не имѣемъ ничего индивидуальнаго, на что могла бы опереться наша мысль..... Не знаю, въ крови у насъ что-то отталкивающее, враждебное совершенствованію. Послѣ этого скажите, справедливо-ли у насъ почти общее предположеніе, что мы можемъ усвоить европейское просвѣщеніе?“ Уже давно созрѣвала національная теорія защиты завѣтовъ прошлаго, — нуженъ былъ только толчокъ. И вотъ Кирѣевскій, Хомяковъ, поддерживаемые потомъ К. Аксаковымъ, Ю. Самаринымъ и И. Аксаковымъ, выступили съ проповѣдью національныхъ идеаловъ и приступили къ выработкѣ основныхъ положеній своего ученія.

Такимъ образомъ, тѣ литературные московскіе кружки, которые послѣ крушенія идеалистическаго движенія двадцатыхъ годовъ, движимые любовью къ родинѣ, желаніемъ ея величія и блага, работали дружно и солидарно по мѣрѣ своихъ юныхъ силъ,—теперь разошлись въ разныя стороны, и хотя ихъ цѣли и желанія остались одни и тѣ же, но пути, которыми возможно было бы ихъ достичь, признавались различными. Установившійся взглядъ на образовавшіяся и по нынѣ существующія два теченія—таковъ: одни во всемъ хотятъ копировать Западъ, другіе проповѣдуютъ возстановленіе отжившихъ московскихъ порядковъ; одни безусловно прогрессисты, другіе ретрограды, враги всякаго государственнаго развитія. Такой взглядъ слишкомъ односторонень, оба ученія въ своемъ чистомъ видѣ являются полной картиной цѣльнаго міровоззрѣнія, а не единственно политическими ученіями, и нерѣдко убѣжденные западники болѣе реакціонны, чѣмъ Самаринъ съ своей брошюрой „Революціонный консерватизмъ“ или К. Аксаковъ, указывавшій въ поданной чрезъ гр. Блудова Императору Александру II, вскорѣ послѣ его вступленія на престолъ, запискѣ на необходимость „полной свободы слова устнаго, письменнаго и печатнаго“, а равно о „возстановленіи земскихъ соборовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда правительство пожелаетъ спросить мнѣнія страны“. Различіе ихъ воззрѣній покоится лишь на различномъ пониманіи путей прогрессивнаго совершенствованія.

Въ этихъ двухъ школахъ особенно рѣзко отразился весь разладъ русскаго міросозерцанія. Оба эти направленія, взаимно развиваясь и противорѣча другъ другу, носили въ себѣ, въ своихъ идеяхъ и своемъ развитіи, коренную ошибку:—одно стре-

милось воздѣлывать чуждыя растенія на не подготовленной историческимъ ходомъ жизни для нихъ почвѣ, а другое не представляло себѣ ясно того растенія, которое должно было дать на русской нивѣ обильную жатву. Западники, увлекаясь внѣшнимъ блескомъ европейской культуры, видѣли ея пышные плоды, но весьма небрежно изслѣдовали ту почву, на которую они собирались ее пересадить; славянофилы ревностно изучали почву, но весьма смутно отдавали себѣ отчетъ о тѣхъ растеніяхъ, которыя возможно было плодотворно культивировать на ней. Подъ вліяніемъ этихъ идей, все еще взаимно оппозиціонныхъ и плохо ассимилирующихся другъ съ другомъ, вся политическая жизнь XIX вѣка идетъ нервнымъ темпомъ. Еще Бѣлинскій, Грановскій, Герценъ и другіе, отколовшіеся въ сторону отъ московскихъ кружковъ, искали исходъ изъ грезившагося имъ мрачнаго будущаго Россіи въ сближеніи съ западно-европейской цивилизаціей. Не менѣе славянофиловъ они любили Россію, не менѣе ихъ желали ея славы, не менѣе ихъ работали для ея пользы; они одинаково понимали современную русскую дѣйствительность, одинаково были ею недовольны и искали выхода изъ этого положенія.

Но и у тѣхъ, кого принято называть западниками, мы встрѣтимъ мысли чисто славянофильскаго характера, указывающія, что и среди увлеченія Западомъ появлялись поиски самобытныхъ идей, и что они, въ свою очередь, привносили въ русской жизни наличіе извѣстныхъ особенностей, ничѣмъ незамѣнимыхъ. Такъ, напримѣръ, мы видимъ это изъ одного письма Бѣлинскаго (см. соч. А. Н. Пыпина „Бѣлинскій, его жизнь и переписка“ I, 177—185), изъ его статей о Бородинскомъ сраженіи. „Для Россіи“, писалъ онъ въ этомъ письмѣ, „назначена совсѣмъ другая судьба, нежели для Франціи, гдѣ политическое направленіе и науки, и искусства, и характеръ жителей имѣютъ свой смыслъ, свою законность и свою хорошую сторону. Совсѣмъ другое назначеніе Россіи. Если хочешь понять ея назначеніе, прочти исторію Петра Вел.,—она объяснитъ тебѣ все..... Петръ есть явное доказательство, что Россія изъ себя разовьетъ свою гражданственность и свою свободу, но получитъ то и другое отъ своихъ царей, такъ какъ уже много получила отъ нихъ и того и другого“. Въ другомъ мѣстѣ, онъ пишетъ: „Ходъ нашей исторіи обратный въ отношеніи къ европейской: въ Европѣ точкою отправленія жизни всегда была борьба и побѣда низшихъ ступеней государственной жизни надъ высшими: феодализмъ боролся съ королевской властью и,

побѣжденный ею, явился аристократіей; среднее сословіе боролось и съ феодализмомъ, и съ аристократіей; у насъ совсѣмъ наоборотъ ...Въ царѣ наша свобода, потому что отъ него вся наша цивилизація, наше просвѣщеніе, такъ же, какъ отъ него наша жизнь... Пора привести въ ясное, гордое и свободное сознаніе то, что въ продолженіе многихъ вѣковъ было непосредственнымъ чувствомъ и непосредственнымъ историческимъ явленіемъ; пора сознать, что мы имѣемъ разумное право быть гордыми нашею любовью къ царю, нашею безграничною преданностью его священной волѣ, какъ горды англичане своими государственными постановленіями, своими гражданскими правами, какъ горды Сѣверо-Американскіе штаты своею свободою".

Въ постепенномъ развитіи нашего западничества, тѣсно стоящаго въ связи съ общимъ развитіемъ міровыхъ идей, необходимо отмѣтить два направленія: гуманитарное и реалистическое. Первое высказалось въ раціонализмѣ, въ извѣстномъ религіозномъ скептицизмѣ—и какъ слѣдствіемъ этого въ политическомъ либерализмѣ. Это было первое, такъ сказать, облеченіе въ жизненную форму вліянія новѣйшихъ западныхъ идей. Кругъ лицъ, среди которыхъ это направленіе возникло и получило распространеніе до отмѣны крѣпостного права, былъ невеликъ. Равнымъ образомъ, второе направленіе въ связи съ первымъ охватило болѣе широкіе слои общества послѣ реформы 1861 г. Главнымъ источникомъ интереса явился здѣсь, конечно, соціально-экономическій вопросъ, который, несомнѣнно, сталъ весьма важенъ и существенъ съ переходомъ къ системѣ денежнаго хозяйства, исчезновеніемъ дарового труда и выступленіемъ Россіи на міровомъ торговомъ рынкѣ. Оба эти направленія волнуютъ точно такъ же умы и на Западѣ. Затронутые вопросы настолько широки, общечеловѣчны и неизбѣжны при современномъ міровомъ строѣ, что занимающіеся ими не могутъ обойтись безъ основательнаго ознакомленія съ мыслями ученыхъ и политиковъ-практиковъ всѣхъ націй. Знакомство съ произведеніями этихъ лицъ, потрудившихся въ томъ или иномъ отношеніи на пользу міровой культуры, невольно возбуждало и въ нашихъ западникахъ желаніе принести посильную пользу отечеству, отмѣнить тѣ порядки, которые, по ихъ взглядамъ, казались неправильными, уничтожить всѣ существующіе недостатки и направить Россію на тотъ путь европейскаго просвѣщенія и цивилизаціи, который самъ по себѣ явился плодомъ исключительно внутренняго самостоятельнаго историческаго развитія идей и жизни западно-

европейскихъ государствъ. Если западники смотрѣли на учрежденія и явленія западно-европейской жизни, какъ на общечеловѣческія, которыя неизбѣжно должны стать достояніемъ всего міра, а поэтому для блага народовъ необходимо скорѣйшее воспріятіе этихъ началъ и ихъ усовершенствованіе, то славянофилы считали ихъ мѣстными, самобытными созданіями, пригодными лишь для тѣхъ государствъ, гдѣ они возникли, а поэтому отнеслись критически къ необходимости этого заимствованія.

Если западники все свое вниманіе обращали на улучшеніе внѣшнихъ и матеріальныхъ условій, то старые славянофилы смотрѣли въ область духовную. Въ то время, какъ ученые юристы проповѣдывали элементъ принужденія, славянофилы говорили о нравственномъ воздѣйствіи; когда первые находили, что право есть защищенный интересъ индивидуума противъ всѣхъ, то вторые заявляли, что такое взаимное недовѣріе не можетъ служить основаніемъ жизни независимой общины,—необходимо нравственное самосознаніе взаимныхъ правъ и обязанностей, освѣщенное великимъ ученіемъ христіанства. Основной чертой славянофильскаго ученія, въ первоначальномъ его видѣ, является отрицаніе необходимости всякихъ юридическихъ нормъ, охраняющихъ отдѣльные интересы. Конструировать ихъ ученіе о государствѣ во всей полнотѣ было бы весьма затруднительно, такъ какъ ихъ теорія—теорія юридически безформеннаго государства, построеннаго на нравственныхъ началахъ. То, что вообще называется государствомъ, по ихъ мнѣнію, есть внѣшняя, грубая, матеріальная сила. Нашъ же народъ по своимъ стремленіямъ есть истинный носитель нравственной истины, и если ему и навязано государство, то это потому, что мы окружены враждебными странами, и что въ нашей странѣ могутъ появиться лихіе люди, съ которыми необходимо бороться. Вообще, все славянское племя, а великорусское въ частности, съ его общиной, построенной на братскихъ началахъ единенія, является носителемъ того идеала честной, мирной и трудовой жизни, къ которой должно стремиться все человѣчество. Отводя государству второстепенную роль и подчиняя его вліянію народныхъ началъ, старые славянофилы не дали намъ подробнаго ихъ изложенія и разбора. Однако въ ихъ ученіи коренится тотъ зародышъ національнаго сознанія, которое, не переставая жить по нынѣ, должно явиться, наконецъ, основаніемъ послѣдовательнаго, прогрессивнаго развитія нашего государственнаго строя, съ большими, конечно, соотвѣтствіями требованіямъ реальной жизни и уступками идеямъ, созданнымъ

общими условіями современнаго мірового прогресса, нежели это допускали славянофилы. „Народныхъ началъ“,—говоритъ по ихъ адресу Градовскій: „нельзя взять съ разбѣгу и на-ура. Германія додумалась до своихъ національныхъ началъ, пройдя всю школу схоластики и возрожденія, продѣлавъ реформацію, выдержавъ тридцатилѣтнюю войну, вынесши всю тяжелую умственную работу XVIII вѣка, послѣ своего „бефрейюнгскрига“, пройдя школу Шеллинговъ, Гегелей, да всевозможные общественные и политическіе опыты. А тутъ вдругъ, безъ труда и образованія, можно сказать, спросонья, обрѣсти себѣ духовную самостоятельность, да еще возвѣстить міру такія начала, во имя которыхъ должна пасть Европа и уничтожиться всякое ея вліяніе у насъ“.

Не входя въ разборъ или критику ученія старыхъ славянофиловъ, нельзя не сказать, что оно не могло имѣть въ полной мѣрѣ реальнаго примѣненія въ силу того, что они строили свое ученіе на общемъ неясномъ исканіи истины. Они писали, что чувствовала ихъ широкая по природѣ и глубоко заглядывающая въ сущность вещей русская душа, но въ своихъ теоріяхъ они зашли нѣсколько далеко, увлекаясь общеславянской идеей и идеализаціей класса, нетронутаго фальшью цивилизаціи крестьянства. И вотъ среди славянофиловъ появилось особое теченіе—„почвенниковъ“; вмѣсто ортодоксальныхъ взглядовъ старыхъ славянофиловъ, вымершихъ со смертію въ 1886 году И. Аксакова, появилась тенденція выдвинуть на первый планъ конкретную національность. Вмѣсто прежней доктрины, искавшей всемірной исторической роли русскаго народа, А. Григорьевъ, Страховъ, до нѣкоторой степени Н. Данилевскій, стоявшій на рубежѣ между этими двумя теченіями, и К. Леонтьевъ выступили съ ультра-націоналистическою проповѣдью, восхваляя великорусское и отдавая ему предпочтеніе предъ славянскимъ, не строя широкихъ всемірныхъ программъ и не интересуясь планами возрожденія и обновленія человѣчества.

Подробный разборъ всѣхъ этихъ воззрѣній увлекъ бы насъ слишкомъ въ сторону отъ общаго предмета нашего изложенія, но, съ другой стороны, было бы желательнымъ для цѣльности и полноты картины настоящаго очерка познакомиться хоть съ нѣкоторыми основными воззрѣніями нашихъ націоналистовъ и мыслителей различныхъ оттѣнковъ. Поэтому мы постараемся изложить нѣкоторыя рельефныя черты этихъ ученій и господствующихъ представленій о національныхъ особенностяхъ русскаго

народа и нашего строя, обычно игнорируемыхъ при изученіи исторіи права, о его особенныхъ задачахъ и цѣляхъ, какъ это проповѣдуется тѣми нашими мыслителями, которые указывали и будили въ русскомъ народѣ творческое сознаніе на основахъ своей самобытной жизни, принципы которой принимаются многими изъ нихъ съ нѣкоторыми измѣненіями, а подчасъ и совершенно противоположно.

Что же касается господствующихъ западныхъ политическихъ ученій, то мы не войдемъ въ изложеніе ихъ, такъ какъ они всѣ объединены въ сочиненіяхъ по исторіи философіи права и составляютъ предметъ введенія къ курсу государственной науки; но вмѣстѣ съ тѣмъ, мы считаемъ необходимымъ, на ряду съ русскими общественными ученіями, изложить и тѣ опредѣленія основъ нашего государственнаго строя, которыя давались нашими изслѣдователями государственнаго права до реформъ 1905—06 годовъ. Что же касается тѣхъ взглядовъ на сущность указанныхъ реформъ и ихъ принциповъ, которые вмѣстѣ съ этими событіями возникли, то мы будемъ ихъ приводить и ссылаться на нихъ при разсмотрѣніи значенія этихъ реформъ и основъ созданнаго ими строя. Одно лишь можно сказать по отношенію къ нимъ, что одни они разсматриваютъ, по большей части, существующій строй не de lege lata, а de lege ferenda, исходя изъ общихъ принциповъ конституціоннаго ученія и стараясь подчеркнуть несовершенство русской конституціи; впрочемъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ имѣются и попытки установить извѣстное соотношеніе между существующими нормами и общими принципами государственнаго ученія. Но во всякомъ случаѣ, юридическое ученіе о современной русской государственной власти еще не вылилось пока въ опредѣленную форму, а лишь ощупью разбирается въ отдѣльныхъ вопросахъ.

Изъ указанныхъ нами нашихъ мыслителей, которые разсматривали наше государство съ соціологической точки зрѣнія, мы ознакомимся со взглядами И. С. Аксакова, Ѳ. Достоевскаго, В. Соловьева, гр. Л. Толстого, А. Хомякова, М. Каткова, К. Леонтьева.

И. С. Аксаковъ. Наиболѣе подробное изложеніе взглядовъ на оригинальность русскихъ основъ власти и на сущность нашего строя мы можемъ найти у Ивана Сергѣевича Аксакова. Мы не имѣемъ ни одного его капитальнаго сочиненія на тему о государственномъ строеніи Россіи. Его взгляды и мысли помѣщены въ цѣломъ рядѣ отдѣльныхъ статей. Постараемся же соединить

высказанныя тамъ имъ отдѣльныя положенія, чтобы его же словами представить его взглядъ на сущность русской жизни. Какъ одинъ изъ самыхъ выдающихся славянофиловъ, онъ, конечно, былъ глубокимъ, искреннимъ противникомъ „всего наноснаго въ нашей исторіи, въ нашей жизни, что исковеркало насъ и сдѣлало насъ прислужниками чужихъ идей, стыдящихся самихъ себя, но неудачныхъ во всѣхъ иммитаціяхъ". „Отчего, повидимому, ты такъ безобразна, наша святая, великая Русь? Отчего все, что ни посѣешь въ тебѣ добраго, всходитъ негодной травой, выростаетъ бурьяномъ да репейникомъ... Тебя ли не наряжали, не румянили, не бѣлили? За тобой ли не было уходу и призору? Тысяча прислужниковъ холятъ тебя и денно и нощно, выписаны изъ-за моря дорогіе учители; есть у тебя и нѣмцы дядьки, и французы гувернеры,—а все таки не въ прокъ идетъ тебѣ ученье, и смотришь ты неряхой, грязнымъ неучемъ, вся въ заплатахъ и пятнахъ и, какъ дурень въ сказкѣ, ни шагу ступить, ни слова молвить кстати не умѣешь... Оттого я такъ безобразна, отвѣчаетъ святая Русь, что набѣлили вы, нарумянили мою красу самородную, что связали вы по рукамъ и по ногамъ мою волю-волюшку, что стянули вы могучія плечи во нѣмецкій тѣсный кафтанъ. И связали и стянули, да и судите: ходить по полю—да не по паханому, работать сохой неприлаженной, похмѣляться во чужомъ пиру, жить чужимъ умомъ, чужимъ обычаемъ, чужой вѣрой, чужой совѣстью".

Какъ вполнѣ русскій человѣкъ, И. С. Аксаковъ не могъ любить Петербурга съ его неискренностью, съ его фальшью, съ его извращеніемъ русской жизни на западный манеръ, позой на псевдолиберализмъ. Его сердце тянуло въ глубь Руси, туда, гдѣ бились сочувствовавшія ему патріотическія сердца; „въ Москву, въ Москву!"—писалъ онъ въ „Руси" въ 1881 году (*): „пора домой, пора покончить съ петербургскимъ періодомъ русской исторіи, со всѣми кровавыми преданіями переворотовъ, измѣнъ, крамолъ XVIII и XIX вѣковъ". Какъ въ русскомъ общественномъ движеніи правые взгляды сходятся съ лѣвыми и центромъ на осужденіи русскаго бюрократизма, такъ еще и Аксаковъ видѣлъ въ немъ ненормальный строй жизни, созданный петербургскимъ періодомъ нашей исторіи. Его непосредственную, открытую натуру, искавшую истины, живого дѣла и справедливости, не привлекала къ себѣ механическая работа канцелярій. Онъ бросилъ

(*) Собран. сочин. т. V, стр. 17.

свою начинавшуюся карьеру и осудилъ потомъ эту службу въ своихъ статьяхъ, показавъ на дѣлѣ свое критическое отношеніе къ безжизненной системѣ бюрократической работы, создателя которой —Петербургъ—онъ нещадно разносилъ. „Петербургъ есть отецъ, верховный жрецъ и слуга бюрократизма,—т. е. формальнаго, безжизненнаго, отвлеченнаго, бумажно-чиновничьяго механическаго управленія русскимъ народомъ . . . . . оно искажаетъ, оно кривитъ и внѣ и внутри образъ и духъ управляемаго государства. Петербургъ, творецъ и пѣстунъ казенщины—онъ же породилъ и другое зло, колоссальное, представляющееся у насъ на степени истинно историческаго явленія,—это п о ш л о с т ь. Пошло все, что не искренно, условно, легковѣсно, скользитъ поверхъ жизни . . . . . Что можетъ быть пошлѣе безличнаго человѣка? Что, кромѣ пошлости, можетъ дать въ своемъ высшемъ развитіи обезличенная народность?“ Такъ горячо бичуя принципы петербургскаго періода исторіи, онъ въ 1881 году писалъ: „пора, наконецъ, сознать, что у правительства нѣтъ, кромѣ чиновничества, въ которомъ оно извѣрилось и которое само въ себя не вѣритъ, никакого другого орудія, кромѣ земства (т. V, стр. 84); вотъ почему только на земскую Русь можетъ опереться русская политическая Верховная власть, и въ этомъ союзѣ земли и государства слѣдуетъ искать спасенія отъ всѣхъ бѣдъ, волнующихъ Россію, и правильное самобытное развитіе, забытое съ тѣхъ поръ, какъ Петръ I, прорубивъ окно въ Европу, сталъ смотрѣть туда, повернувшись спиной къ Россіи“ (томъ V, страница 78).

Вмѣстѣ съ тѣмъ, затрогивая вообще вопросъ о государствѣ, Аксаковъ подходилъ къ нему съ точки зрѣнія отношенія его къ обществу. Онъ возставалъ противъ установившейся теоріи права, какъ нѣкоего элемента принужденія, стоящаго внѣ жизни общества, онъ стремился показать, что все понятіе регулирующихъ жизнь нормъ должно исходить отъ общаго духа народа, что всѣ эти нормы должны жить и мѣняться, согласно съ развитіемъ народа, его духовныхъ потребностей, а не оставаться неизмѣняемыми принципами, по которымъ необходимо строить жизнь. Осуждая и науку, дающую такое ученіе, и сторонниковъ ея, онъ не хотѣлъ отрицать государства, онъ хотѣлъ показать, что не отвлеченные принципы должны нормировать жизнь государства, а историческое развитіе жизни государства и выработавшійся вмѣстѣ съ этимъ духъ должны служить основаніемъ къ созданію нормъ, сохраняющихъ свою силу лишь вмѣстѣ со своей жизне-

способностью и соотвѣтствіемъ національнымъ завѣтамъ. „Наука, или та совершенная и замкнутая со всѣхъ сторонъ отшлифованная и отдѣланная теорія, возвѣщаетъ намъ, что въ мірѣ нѣтъ ничего, кромѣ мертваго государственнаго механизма, что все совершается и должно совершаться отъ власти и посредствомъ власти, въ какой бы формѣ она ни проявилась, лишь бы носила она на себѣ печать внѣшней законности, —что, наконецъ, сама жизнь, слѣдовательно, и жизнь духа, есть одно изъ отправленій или функцій государственнаго организма. Съ точки зрѣнія такой несчастной доктрины, нѣтъ мѣста, внѣ порядка государственности, никакому свободному творчеству народнаго духа. Начало внѣшнее, начало принудительное (въ монархической ли или республиканской формѣ), начало правды формальной и условной ставится выше начала внутренней свободы, правды и совѣсти. Проповѣдники смѣшиваютъ внѣшнее съ внутреннимъ, форму съ содержаніемъ, норму съ живой самостоятельною силой, кору съ сердцевиной (*)... Государство, конечно, необходимо, но не слѣдуетъ вѣрить въ него, какъ единственную цѣль и полнѣйшую норму человѣчества. Общественный и личный идеалъ человѣчества стоитъ выше всякаго совершеннѣйшаго государства, точно такъ, какъ совѣсть и внутренняя правда стоятъ выше закона и правды внѣшней... Для юриста важно свободное отношеніе жизни къ закону, его исполнимость или неисполнимость, его соотвѣтствіе или несоотвѣтствіе современному уровню общественной нравственности, его содержаніе, а не сигнатура. Законъ не есть непреложная истина, не есть какое-то непогрѣшимое изреченіе оракула, не подверженное измѣненіямъ: онъ имѣетъ значеніе ограниченное и временное, и безсмыслень законъ, посящій въ себѣ притязанія уловить въ свои тѣсныя рамки свободную силу постоянно творящей и разрушающей жизни! Самое „право“ не есть нѣчто самое для себя и по себѣ существующее; неспособное выразить полноты жизни и правды, оно должно вѣдать свои предѣлы и находиться, такъ сказать, въ подчиненномъ отношеніи къ жизни и къ идеѣ высшей нравственной справедливости“. Сопоставляя такимъ образомъ доктрину и органическую жизнь, И. С. Аксаковъ еще въ 1861 г., въ этотъ историческій годъ, предостерегалъ новыя, молодыя силы отъ увлеченія чужими теоріями. „Только, освободясь отъ всякаго духовнаго и умственнаго рабства предъ послѣднимъ словомъ науки

(*) Собр. соч. т. II, стр. 18 и 19.

вообще, и западной науки въ особенности, только признавъ за русской народностью право на самостоятельную духовную и умственную дѣятельность, только проповѣдью духовной свободы, живого знанія и любвеобильной мысли будутъ они въ состояніи направить къ плодотворной работѣ молодыя русскія силы" (т. II, стр. 21).

Видя въ государствѣ выраженіе отвлеченной мысли, онъ ищетъ жизни внутри государства—въ обществѣ, въ народѣ, въ которыхъ идетъ органическое развитіе процесса творчества и которые хранятъ въ себѣ завѣты прошлаго и принципы культурнаго развитія. Но прежде, чѣмъ войти въ обсужденіе этого вопроса, Аксаковъ задается такимъ, вполнѣ естественнымъ, вопросомъ: „что такое общество и какое его значеніе у насъ въ Россіи между землей и государствомъ?", а затѣмъ и отвѣчаетъ на этотъ вопросъ. „Общество, по нашему мнѣнію, есть та среда, въ которой совершается сознательная, умственная дѣятельность извѣстнаго народа, которая создается всѣми духовными силами народными, разрабатывающими народное самосознаніе. Другими словами, общество есть народъ во второмъ моментѣ, на второй ступени своего развитія, народъ самосознающій". Вмѣстѣ съ тѣмъ мы не можемъ не привести его опредѣленія понятія народа. Народъ, какъ населеніе извѣстной страны, представляющее цѣльность нравственную и физическую..... „хранитъ въ себѣ развитіе своей духовной особенности, своего типа. Но этотъ типъ, эта особенность являются въ немъ на степени и съ характеромъ силы стихійной,—разумѣется, не въ физическомъ, а въ духовномъ смыслѣ, силы духовной, но еще не покоренной личному сознанію, не ставшей предметомъ сознанія"..... Въ этой то массѣ и совершается безсознательное т в о р ч е с т в о народнаго разума и воли..... Само народное творчество принадлежитъ всему народу, развивающемуся по своимъ внутреннимъ основнымъ законамъ, а не отдѣльнымъ лицамъ; такъ всему же народу принадлежитъ пока и сознаніе этого творчества. Отдѣльныя лица уже особымъ, новымъ дѣйствіемъ пересознанія постигаютъ мысль, вырабатываемую народнымъ творчествомъ. Это постиженіе народной мысли личнымъ сознаніемъ есть уже новая ступень въ жизни народной—народное с а м о с о з н а н і е. Это самосознаніе совершается въ о б щ е с т в ѣ, которое, по существу, является тѣмъ же народомъ, но въ высшемъ своемъ человѣческомъ значеніи, не пребывающимъ только въ извѣстныхъ началахъ своей народности, но сознающимъ ихъ, сознательно развивающимся

и совершающимъ свой земной историческій подвигъ“ (т. II, стр. 37).

При такихъ своихъ взглядахъ на государство и общество, Аксаковъ противополагаетъ ихъ другъ другу, при чемъ всѣ свои симпатіи оставляетъ на сторонѣ второго. Государство, по его опредѣленію, есть начало внѣшней дѣятельности; общество—внутренней, нравственной, умѣряющей дѣятельность внѣшнюю, полагающей ей нравственные предѣлы. При отсутствіи общества, при бездѣйствіи его, государственное начало, захватывая все шире и шире кругъ своей дѣятельности внутри государства, можетъ, наконецъ, какъ кора сердцевину, сдавить и почти заглушить жизнь народа, находящагося на степени непосредственнаго бытія. И вотъ въ этомъ случаѣ только с о з н а н і е народныхъ началъ, только общество, служащее истиннымъ выраженіемъ народности, являющее высшую сознательную дѣятельность народнаго духа, можетъ спасти народъ и остановить растущее внутрь государство. Возставая противъ чрезмѣрнаго порабощенія всѣхъ отраслей жизни государствомъ, роль котораго въ Россіи, по его взгляду, разрослась чрезмѣрно, онъ находитъ, что государство и государственное начало должны быть отвлечены отъ жизни народа и общества на поверхность и оставаться въ тѣхъ скромныхъ предѣлахъ, какіе полагаетъ имъ духовная и нравственная дѣятельность самого общества, которое само по себѣ не есть явленіе политическое, а лишь обладатель нравственной силы, выраженіемъ чего должно служить свободное печатное слово. Разграничивая общество отъ государства, онъ и дѣятельности правительственной противополагаетъ дѣятельность общественную, которая на русскомъ языкѣ обозначается словами: земля, земство, земщина, предполагая въ единеніи этихъ двухъ началъ правильное развитіе русской жизни. Въ своей проповѣди широкаго развитія земскаго самоуправленія, онъ, наравнѣ съ другими славянофилами, былъ сторонникомъ органа, завершающаго идею выраженія голоса земли—земскаго собора, который, по его опредѣленію (т. V, стр. 90), есть свободный актъ самодержавной власти, ея прерогатива. При чемъ собираясь на земскій соборъ, идущія туда лица вступаютъ въ него съ тѣмъ, чтобы „утвердить государственную мѣру на всеобщемъ сознаніи и согласіи, на всеземской готовности нести за нее, сообща съ царемъ и нравственную отвѣтственность“. Изъ этихъ словъ мы можемъ уловить, что, по мысли Аксакова, понятіе самодержавной, какъ русской Верховной власти, заключалось имен-

но въ психологической гармоніи царскихъ рѣшеній съ народными желаніями, основанными на нравственныхъ началахъ.

Какъ мы уже видѣли, мы не найдемъ у И. С. Аксакова юридическаго ученія о государствѣ въ томъ смыслѣ, какъ это трактуется съ профессорскихъ каѳедръ: онъ говоритъ объ этомъ съ своей точки зрѣнія—бытовой и моральной, онъ говорилъ, какъ думалъ и понималъ, онъ говорилъ отъ той земли, за которую такъ ратовалъ.

Вотъ почему и въ своихъ словахъ о русской Верховной власти онъ основываетъ ее не на ученіяхъ теоретиковъ, а на народномъ сознаніи ея историческихъ бытовыхъ началъ, на внутреннемъ признаніи народомъ царя—самодержцемъ. „Правда нашего самодержавія основана не на недоразумѣніяхъ, и не во тьмѣ коренится, а на отчетливомъ и свободномъ убѣжденіи всего народа въ современной необходимости именно этой, а не другой формы правленія, и въ преимуществѣ этой формы предъ всѣми другими для его дальнѣйшаго преуспѣянія и развитія, какъ гражданскаго общества и политическаго организма“ (т. V, стр. 15).

Эта форма, по его мнѣнію, только и подходитъ русскому народу, видящему въ царѣ не отвлеченный принципъ, а человѣка „съ живой человѣческой душой, съ русскимъ сердцемъ и съ христіанской совѣстью“... „Скажемъ, что, по мнѣнію русскаго народа, какъ мы его понимаемъ, лучше видѣть власть, безъ которой обойтись гражданскому обществу по его немощи невозможно, надѣленною человѣческой душой и сердцемъ, облеченною въ святѣйшее званіе „человѣка“, нежели обратить ее въ какой-нибудь бездушный механическій снарядъ, въ родѣ, напримѣръ, парламентскаго большинства“. (т. V, стр. 13)

Опредѣляя нашу государственную власть съ бытовой стороны, какъ продуктъ народнаго сознанія, онъ видѣлъ русскій политическій идеалъ въ связи самоуправляющейся мѣстно земли съ самодержавнымъ царемъ. Мы не встрѣтимъ у И. С. Аксакова анализа Верховной власти, но зато мы находимъ здѣсь весьма интересное соціальное ученіе о нашемъ строѣ, отрицаніе государства, какъ нѣкоего абстрактнаго начала, внѣ народа стоящаго, и подчиненіе его духу народности, духу историческаго развитія страны.

Аксаковъ—сторонникъ возвращенія къ старинѣ, къ принципамъ земскаго управленія страной въ единеніи царя съ народомъ, разрушеннымъ западными теченіями въ русской исторіи XVIII и XIX вв.,—вовсе не былъ какимъ бы то ни было защит-

никомъ противодѣйствія развитію страны, онъ требовалъ лишь этого въ согласіи съ основными законами, конституціей національныхъ историческихъ завѣтовъ. Онъ отрицаетъ ученіе о консерватизмѣ и прогрессѣ въ той ихъ государственной формѣ, въ которыхъ мы ихъ привыкли понимать, отрицаетъ ихъ взаимное противорѣчіе. Консервативно, по его представленію, то, что народно, т. е. то, что не противорѣчитъ основнымъ началамъ народности, а вмѣстѣ съ тѣмъ то, что въ этомъ смыслѣ народно, то и прогрессивно, такъ какъ развитіе, связанное съ искаженіемъ общественной жизни, есть болѣзненное уродство, и не способно къ нормальному росту. „Въ нашей старинѣ", по его словамъ, „вмѣстѣ съ отпоромъ новизнамъ, чуждымъ русскому народному духу, таятся и дѣйствительныя условія истиннаго прогресса—живого, плодотворнаго развитія земскихъ основъ нашего государственнаго строя, подъ сѣнью могущественной, вполнѣ с в о е й народу и всей землѣ, вполнѣ національной по духу и стремленіямъ верховной державной власти" (т. V, стр. 97).

Ѳ. М. Достоевскій. Почти всѣ наши публицисты XIX вѣка трактуютъ о народѣ, задаваясь цѣлью систематизировать его оригинальныя міровоззрѣнія. Равнымъ образомъ, и на практикѣ эти стремленія народопознанія выражались въ „хожденіи въ народъ", въ проповѣди ему различныхъ соціальныхъ и научныхъ доктринъ, въ воспріятіи которыхъ видѣли народное спасеніе, но, какъ извѣстно, вся эта миссіонерская дѣятельность не дала никакихъ результатовъ: обѣ стороны другъ друга не поняли, и многомилліонная масса по прежнему осталась въ своей замкнутой средѣ при своихъ взглядахъ. Народъ и та часть общества, которая носитъ наименованіе интеллигенціи, не слились и остались одинъ противъ другого.

Во всѣхъ своихъ сочиненіяхъ и статьяхъ наши публицисты говорятъ о народѣ какъ-то бережно, съ нѣжной заботливостью, а подчасъ и съ снисходительнымъ сожалѣніемъ. Мы менѣе всего можемъ надѣяться встрѣтить тутъ юридическія построенія или даже ученія о суверенитетѣ идеализируемаго народа: мы прочтемъ тутъ лишь объ обязанности власти заботиться о народѣ. Власть и народъ представляются по этимъ взглядамъ выросшими на различныхъ основаніяхъ. Было бы излишнимъ входить во всѣ детали такихъ воззрѣній нашихъ мыслителей, но нельзя не обратиться къ тѣмъ изъ нихъ, которые, понимая, какую важную роль въ нашей исторической жизни играла психологія народа,

смотрѣли на событія жизни съ психологической точки зрѣнія. Въ этомъ отношеніи мы не можемъ не остановиться на взглядахъ Достоевскаго и Вл. Соловьева, глубоко знавшихъ русскую душу: одинъ душу мыслящую, другой—душу чувствующую.

Если у иныхъ великихъ русскихъ писателей, какъ, напр., у Тургенева мы можемъ познакомиться съ картиной нашей дѣйствительности, съ внѣшними проявленіями русской души, какъ въ ея индивидуальныхъ, такъ и соціальныхъ стремленіяхъ, то у Достоевскаго мы найдемъ всѣ движенія этой души, всю психологію, какъ индивида, такъ и цѣлаго общества. Вл. Соловьевъ о Достоевскомъ и его сочиненіяхъ сказалъ, что общественное значеніе его романовъ велико (*), въ нихъ предсказаны важныя общественныя явленія, которыя не замедлили обнаружиться; вмѣстѣ съ тѣмъ, эти явленія осуждены во имя высшей религіозной истины и указанъ лучшій исходъ для общественнаго движенія въ принятіи этой самой истины.

Относясь весьма скептически къ Западу, къ его блеску и благосостоянію, онъ считалъ своего рода преступленіемъ слѣдовать западнымъ идеаламъ, которые такъ не прочны (**). „Въ Европѣ, гдѣ накоплено столько богатства, все гражданское основаніе всѣхъ европейскихъ націй—все подкопано и, можетъ быть, завтра же рухнетъ безслѣдно на вѣки вѣковъ“, тогда какъ русскій народъ „при всей его экономической нищетѣ“ проявляетъ въ себѣ „великую силу любящаго и всеединяющаго духа“, который всегда спасалъ Россію въ тяжелые моменты ея исторической жизни. Признавая нравственное превосходство Россіи передъ Европой, онъ вѣруетъ, что она не сегодня—завтра придетъ искать у насъ спасенія отъ себя самой. И между тѣмъ, вся наша интеллигенція не видитъ всю высоту русскаго народа и не знаетъ его, она живетъ лишь для другихъ, для чужихъ и способна лишь, продавая крѣпостныхъ крестьянъ, ѣхать въ Парижъ, издавать соціальные журналы или, подобно Рудину, умирать заграницей на баррикадахъ (***). Гоняясь за Европой, мы въ угоду ей „презирали свою національность“, стыдились своего собственнаго я. Надо прогнать лакейскую боязнь, что насъ назовутъ въ Европѣ азіатскими варварами и скажутъ про насъ, что мы

(*). Вл. Соловьевъ. Соч. т. III, стр. 180.

(**). Дневникъ Писателя, августъ 1880 г.

(***) Дневн. Пис., янв. 1877 г.

азіаты еще болѣе, чѣмъ европейцы (*). И эта боязнь преслѣдуетъ насъ уже почти два вѣка. „А между тѣмъ“, говоритъ онъ въ замѣткѣ о взятіи Геокъ-Тепе: „Азія, можетъ быть, и впрямь нашъ исходъ въ будущемъ“. Признавая неизмѣримую нравственную силу за русскимъ народомъ, онъ простирается ницъ предъ идеей русскаго царя, „какъ высшаго носителя идеала великаго національнаго духа, воплощенія народа, всей его идеи, надеждъ и вѣрованій его“. Россія народна, и въ каждый значительный моментъ нашей исторической жизни дѣло всегда рѣшалось народнымъ духомъ и взглядомъ, царями народа въ высшемъ единеніи съ нимъ. Устанавливая этотъ взглядъ, онъ снова бросаетъ упрекъ нашей интеллигенціи, этой „международной обшмыгѣ“, презирающей свой народъ: „Это чрезвычайно важное историческое обстоятельство обыкновенно у насъ пропускается почти безъ вниманія нашей интеллигенціей и вспоминается всегда какъ-то вдругъ, когда грянетъ историческій срокъ“ (**). „Если хотите“, говоритъ онъ въ другомъ мѣстѣ (***), „у насъ въ Россіи и нѣтъ никакой другой силы, зиждущей, сохраняющей и ведущей насъ, какъ эта органическая, живая связь народа съ царемъ своимъ, и изъ нея у насъ все и исходитъ“. „Отношеніе это русскаго народа къ своему царю есть самый особливый пунктъ, отличающій нашъ народъ отъ всѣхъ другихъ народовъ Европы и всего міра“. „Наши умники“, восклицаетъ онъ, „не понимаютъ, что исторія наша *не можетъ быть похожей на исторію другихъ европейскихъ народовъ*, и что все у насъ передѣлается въ Европу безъ всякой особливости. Свобода наша, послѣ періода лжеевропеизма, утвердится не письменнымъ листомъ, а созиждится лишь на дѣтской любви народа къ царю, какъ къ отцу. Вотъ тутъ то и заключается идея глубокая и оригинальнѣйшая, тутъ то организмъ живой и могучій, организмъ народа, сліяннаго со своимъ царемъ воедино. Идея же эта есть сила“. Рѣчь Достоевскаго 8 іюня 1880 г. на Пушкинскихъ торжествахъ была по горячности и искренности своего чувства наилучшимъ выраженіемъ его стремленія къ идеалу родной земли. Въ это же самое время онъ издаетъ свой романъ „Братья Карамазовы“, гдѣ онъ рисуетъ Россію. Старикъ—отецъ, полудикая, неисковерканная европейскимъ вліяніемъ провинція Иванъ, оли-

(*) Дневн. Пис., янв. 1881 г.

(**) Дневн. Пис., мартъ 1877 г.

(***) Дневн. Пис., янв. 1881 г.

цетворяющій Европу и ненавидящій современную Россію—Димитрій, надъ которыми возвышается Алексѣй -будущая великая святая Русь. Влад. Соловьевъ опредѣлилъ основную мысль Достоевскаго: „Россія должна сказать новое слово—это есть слово примиренія для Востока и Запада въ союзѣ вѣчной истины Божіей и свободы человѣческой. Вотъ высшая задача и обязанность Россіи, и таковъ общественный идеалъ Достоевскаго".

В. С. Соловьевъ. Мы были бы неправы, не упомянувъ вслѣдъ за Достоевскимъ ни слова о нашемъ знаменитомъ философѣ Влад. Соловьевѣ. Преданный идеѣ нравственно-религіозной, онъ, казалось бы, долженъ быть чуждъ всякихъ политическихъ вопросовъ, но, въ дѣйствительности, онъ былъ такой любящій сынъ своей родины, вѣрящій въ „святую Русь", что онъ не могъ не оцѣнивать ея міровой роли, не указывать на ея оригинальное положеніе. Чистота сердца и души, живое стремленіе къ идеалу, все это дѣлало Вл. Соловьева щепетильнымъ по отношенію къ вопросамъ политики. Въ его устахъ всякая политика, связанная съ угнетеніемъ, человѣконенавистничествомъ, имѣла осужденіе; не даромъ же онъ осуждалъ политику того, кто считался геніальнымъ умомъ и государственнымъ мужемъ недавняго времени—Бисмарка. Выйдя изъ ученія славянофиловъ, на страницахъ органа которыхъ „Руси" появились его первыя произведенія, и всецѣло раздѣляя идейныя и нравственныя стремленія первыхъ славянофиловъ, видоизмѣнившихся затѣмъ новымъ направленіемъ, онъ сталъ критикомъ послѣднихъ. И какъ бы съ точки зрѣнія стараго славянофила, онъ осудилъ все новое направленіе этого ученія, которое, выйдя изъ неопредѣленныхъ политическихъ идеаловъ старыхъ славянофиловъ, постепенно сблизилось съ новыми консервативными ученіями. Вл. Соловьевъ, подобно, напр., А. Хомякову, въ основаніе политическихъ взглядовъ ставилъ идею религіозную, которой, по его мнѣнію, должна руководствоваться вся общественная жизнь. „Россія", по его словамъ, „имѣетъ въ мірѣ религіозную задачу" (*), и исполненіе этой задачи онъ видитъ въ тѣсномъ союзѣ Россіи съ Западомъ. П. Милюковъ изъясняетъ (**) основную идею Вл. Соловьева въ смыслѣ установленія всемірной монархіи путемъ облеченія всемірной Церкви политической властью, необходимой для спасенія и возрожденія

(*) Соб. соч., т. V, стр. 30.

(**) П. Милюковъ. Изъ исторіи русской интеллигенціи.

Европы и всего міра, что является возможнымъ съ помощью союза между русскимъ царемъ и римскимъ первосвященникомъ. Идея сближенія Запада и Востока, сліянія этихъ двухъ различныхъ культуръ была ему особенно пріятна, и осуществленіе ея онъ видѣлъ въ Россіи. „Недаромъ тогда“ (*), говоритъ онъ по поводу Пушкинской рѣчи Достоевскаго, „почувствовалось и сказалось, что упраздненъ споръ между славянофильствомъ и западничествомъ, а упраздненіе этого спора значитъ упраздненіе въ идеѣ самого многовѣкового историческаго раздора между Востокомъ и Западомъ: это значитъ—найти для Россіи новое нравственное положеніе, избавить ее отъ необходимости продолжать противохристіанскую борьбу между Востокомъ и Западомъ и возложить на нее великую обязанность нравственно послужить и Востоку и Западу, примиряя въ себѣ обоихъ“. „Россія должна сказать новое слово -это есть слово примиренія для Востока и Запада въ союзѣ вѣчной истины Божьей и свободы человѣческой“ (**). Говоря о сліяніи съ Западомъ, онъ видѣлъ въ этомъ объединеніи человѣчества, двухъ его разномыслящихъ половинъ, сторону духовную: „дѣйствительное и внутреннее примиреніе съ Западомъ состоитъ не въ рабскомъ подчиненіи западной формѣ, а въ свободномъ соглашеніи съ тѣмъ духовнымъ началомъ, на которомъ зиждится жизнь западнаго міра“ (***). Въ этихъ своихъ взглядахъ онъ не осуждалъ Западъ, онъ не возставалъ противъ реформъ Петра I, но изъ общаго положенія о примиреніи началъ Запада и Востока въ Россіи, о духовномъ возрожденіи, идущемъ изъ Россіи для всего міра, явствуетъ, что въ глазахъ Вл. Соловьева Россія являлась нѣкоимъ особымъ государствомъ, народъ котораго облеченъ особымъ высшимъ чувствомъ нравственности. Вотъ почему онъ не видитъ въ русскомъ народѣ того чувства эгоизма, зависти, властолюбія, которые существуютъ на Западѣ. „Не отъ національности“, пишетъ онъ (****), „отрекались наши предки, а отъ похоти властованія..... То же отреченіе отъ властолюбивой похоти, отъ принципа „народнаго верховенства“ (le souveraineté du peuple) проявлялось и послѣ варяговъ нѣсколько разъ въ русской исторіи, а

(*) Соб. соч., т. III, стр. 197. Три рѣчи въ память Достоевскаго.

(**) Тамъ же, стр. 200.

(***) Соб. соч., т. V, стр. 18.

(****) Соб. соч., т. V, стр. 44.

въ 1613 г., когда государство разбилось вдребезги, народъ возстановилъ его снова, ходилъ по самодержавнаго царя за Волгу, нѣсколько лѣтъ упрочивалъ его власть авторитетомъ и надзоромъ своихъ земскихъ соборовъ, а потомъ съ полнымъ довѣріемъ, не заручившись никакими гарантіями, „пошелъ въ отставку", по выраженію Хомякова, „возвратился къ своей земской жизни". Видя въ такомъ особомъ свѣтѣ моральную фигуру русскаго народа, онъ такой же моральный оттѣнокъ придаетъ и понятію русскаго царя, и это онъ высказалъ въ своей лекціи 13 марта 1881 г. (*). „Несомнѣнно, для народа царь не есть представитель внѣшняго закона. Да, народъ видитъ въ немъ носителя и выразителя всей своей жизни, личное средоточіе всего своего существа. Царь не есть распорядитель грубой физической силы для осуществленія внѣшняго закона. Но если царь, дѣйствительно, есть личное выраженіе всего народнаго существа, и, прежде всего, конечно, существа духовнаго, то онъ долженъ стать твердо на идеальныхъ началахъ народной жизни. То, что народъ считаетъ верховной нормой жизни и дѣйствительности, то и царь долженъ ставить верховнымъ началомъ жизни". Изъ всѣхъ приведенныхъ выше опредѣленій В. Соловьева невозможно, конечно, составить цѣльной системы политическаго строя, но изъ всего сказаннаго мы видимъ, что такой философъ и моралистъ, какъ В. Соловьевъ, видѣлъ въ Россіи и ея царѣ извѣстное оригинальное національно-самобытное понятіе, заключающееся въ извѣстномъ нравственномъ объединеніи народныхъ и правительственныхъ началъ.

Гр. Л. Н. Толстой. Точно также и у другого нашего мыслителя, у Л. Толстого, мы наталкиваемся на взгляды, напоминающіе славянофиловъ и до нѣкоторой степени В. Соловьева. Убѣжденный врагъ государственности, какихъ бы то ни было формъ государственной жизни, соціализма, революціонныхъ переворотовъ, капиталистическаго строя жизни, современной цивилизаціи, основанной на капиталѣ, онъ проповѣдуетъ отреченіе отъ всѣхъ основъ современной жизни, отъ всякаго патріотизма, который онъ считаетъ „чувствомъ неестественнымъ, неразумнымъ, вреднымъ, причиняющимъ большую долю тѣхъ бѣдствій, отъ которыхъ страдаетъ человѣчество", отъ всякой, подобно В. Соловьеву, національности. Считая, какъ и старые славянофилы, госу-

(*) Собр. соч., т. III. 383—387 и журналъ „Былое", мартъ 1906 г., стр. 52.

дарство за явленіе зла, онъ пишетъ, что „русскій народъ всегда смотрѣлъ на власть не какъ на благо, къ которому свойственно стремиться каждому человѣку, какъ смотритъ на власть большинство европейскихъ народовъ и какъ, къ сожалѣнію, смотрятъ уже нѣкоторые испорченные люди русскаго народа, но смотрѣлъ всегда на власть, какъ на зло, отъ котораго человѣкъ долженъ устраняться“ (*). Несмотря на такую враждебность къ государству, на горячее желаніе его передѣлать, въ области исторіи Л. Толстому остается съ горечью и, подчасъ, въ рѣзкихъ выраженіяхъ констатировать фактъ развитія понятія государства, но и въ констатированіи этого факта онъ подчеркиваетъ особое отношеніе русскаго народа къ исторіи развитія государственной власти, отношеніе пассивное, одному этому народу присущее, основанное на идеѣ непротивленія злу. Эту идею онъ видитъ въ легендѣ о призваніи варяговъ: „мы не хотимъ сами участвовать въ грѣхахъ власти. Если вы не считаете это грѣхомъ, приходите и властвуйте“. Отвергая необходимость существованія государственной власти, какъ установляющей порядокъ общежитія, Толстой видитъ исчезновеніе этого зла съ усвоеніемъ человѣчествомъ „христіанскаго ученія въ его истинномъ, освобожденномъ отъ извращеній и лжетолкованій значеніи“. Сходясь здѣсь на важной роли ученія Христа въ области государственныхъ вопросовъ, онъ смотритъ шире славянофиловъ и В. Соловьева, признававшихъ лишь за православіемъ особыя задачи въ культурной жизни. Онъ широкъ въ этой идеѣ нравственнаго христіанскаго возрожденія, долженствующаго измѣнить весь міровой строй. Но и въ этой проповѣди общаго христіанскаго возрожденія на соціально-анархическихъ началахъ идеальнаго человѣчества онъ, считаясь съ исторіей, видитъ въ русскомъ „совсѣмъ особенномъ по своему складу стомилліонномъ народѣ“ ту почву, на которой должно начаться это возрожденіе, такъ какъ въ немъ „удержалось истинное христіанство, какъ ученіе братства, равенства, смиренія и любви“. Признавая за Россіей первенство возвѣщенія міру новыхъ началъ, Толстой въ то же время видитъ въ русскомъ революціонномъ движеніи, осуждая при этомъ всякія со-

(*) Изложеніе взглядовъ гр. Л. Н. Толстого на государство см. въ книгѣ Эльцбахеръ—„Анархизмъ“. О государствѣ въ связи съ русскими событіями см. статьи Толстого: „Одумайтесь“, „Единое на потребу“, „Конецъ вѣка“ (написана въ декабрѣ 1905 г.), „Патріотизмъ и правительство“, „Обращеніе къ правительству, революціонерамъ и народу“, „О значеніи русской революціи“ и др.

ціалистическія и конституціонныя тенденціи, „признакъ начинающагося разрушенія русскаго государства. Разрушеніе же русскаго государства есть, по моему мнѣнію, признакъ начала разрушенія всей лжехристіанской цивилизаціи".

Но если русскій народъ въ силу своего особеннаго религіознаго чувства, которое всегда подчеркивалось всѣми нашими націоналистами и теоретиками основъ самобытной власти, способенъ отречься отъ всякаго государственнаго порядка и руководствоваться въ своей жизни лишь одной христіанской моралью, то въ немъ сложилась, по мнѣнію Л. Толстого, вмѣстѣ съ тѣмъ и та форма жизни, которая необходима для этого анархическаго, безформеннаго строя: „русскому народу нужно продолжать жить своей земледѣльческой, мірской, общинной жизнью". Въ своей проповѣди христіанскаго ученія, въ идеализаціи нетронутаго цивилизаціей крестьянства, въ общинно-поземельномъ устройствѣ, наконецъ, въ не чуждомъ ему взглядѣ отдѣленія отъ правительства царя, символизирующаго идею справедливости и милосердія (*), Толстой напоминаетъ до извѣстной степени славянофиловъ. Но признавая извѣстныя оригинальныя черты русскаго народа, идеализируя ихъ и видя въ нихъ залогъ развитія своихъ представленій, Толстой, считая государство зломъ, которому противополагаются всѣ указываемыя имъ самобытныя наши начала, впадаетъ въ нѣкоторое противорѣчіе уже потому, что развитіе общественныхъ этихъ началъ издревле возможно было лишь при существованіи прочнаго государственнаго союза на зарѣ политической жизни страны. Но не это насъ тутъ интересуетъ, для насъ важно то, что и такой анархическій и космополитическій мыслитель, какъ Толстой, не можетъ не признать исторически-развившихся самобытныхъ основъ нашей государственности, отличающихся отъ другихъ, хотя и понимаемыхъ имъ по своему, въ пользу своихъ воззрѣній.

А. С. Хомяковъ. Близко къ Вл. Соловьеву въ изображеніи моральныхъ чертъ русской національности подходилъ А. Хомяковъ, который, въ свою очередь, видѣлъ необходимость примиренія національныхъ и западныхъ началъ въ нашей жизни, но рѣшительно возставалъ противъ порабощенія нашихъ взглядовъ западными понятіями. Онъ смотритъ радужно на будущее,

(*) См. журн. „Былое" 1906 г. мартъ. Событіе 1 марта и Л. Толстой. Пересказъ письма Толстого къ Императору Александру III.

въ которомъ видитъ развитіе русскихъ историческихъ началъ, съ помощью науки. „Нѣтъ сомнѣнія“, пишетъ онъ (*): „что у насъ наука совершитъ то, что она разумно начала, и что она соединится съ истиннымъ просвѣщеніемъ Россіи посредствомъ строгаго анализа въ путяхъ историческихъ, посредствомъ безпристрастной оцѣнки всякой истины, откуда бы она ни явилась, и любви ко всему доброму, гдѣ бы оно ни высказывалось. Тогда будетъ и у насъ то жизненное сознаніе, которое необходимо всякому народу и которое обширнѣе и сильнѣе сознанія формальнаго и логическаго. Тогда и крайнее наше теперешнее смиреніе предъ всѣмъ иноземнымъ и наши попытки на хвастовство, въ которыхъ самоуниженіе проглядываетъ еще ярче, чѣмъ въ откровенномъ смиреніи, замѣнятся спокойнымъ и разумнымъ уваженіемъ нашихъ исконныхъ началъ“. Къ этому же онъ добавляетъ (**): „Намъ не суждено еще сдѣлаться органомъ, выражающимъ русскую мысль: хорошо, если сдѣлаемся хоть сосудами, способными сколько нибудь ее воспринять. Лучшая доля предстоитъ будущимъ поколѣніямъ. Въ нихъ уже могутъ выразиться вполнѣ всѣ духовныя силы и начала, лежащія въ основѣ Святой Православной Руси“.

Въ своихъ взглядахъ на подчиненіе Россіи западнымъ вліяніямъ, онъ подчеркиваетъ ошибку Петра В., но указываетъ на то, что духъ національный все-таки остался, несмотря на эту внѣшнюю иностранную культуру: „много ошибокъ помрачаютъ славу преобразователя Россіи, но ему остается честь пробужденія ея къ силѣ и къ сознанію силы. Средства, имъ употребленныя, были грубыя и вещественныя, но не забудемъ, что силы духовныя принадлежатъ народу и церкви, а не правительству; правительству же предоставлено только пробуждать или убивать ихъ дѣятельность какимъ-то насиліемъ, болѣе или менѣе суровымъ. Но грустно подумать, что тотъ, кто такъ живо и сильно понялъ смыслъ государства, кто поработилъ вполнѣ ему свою личность, такъ же какъ и личность всѣхъ подданныхъ, не вспомнилъ въ то же время, что тамъ только сила, гдѣ любовь а любовь только тамъ, гдѣ личная свобода (***).

Однако Хомяковъ вѣритъ въ возрожденіе и развитіе національныхъ русскихъ основъ, свободныхъ отъ всякихъ рамокъ

(*) А. Хомяковъ. Собр. соч. 1900 г. Т. I, стр. 28.

(**) Тамъ же, стр. 173.—По поводу Гумбольдта; написано въ 1849 г.

(***) Собр. соч. т. III, стр. 27.

чуждыхъ понятій. „Теперь, когда эпоха созданія государственнаго кончилась, когда связались колоссальныя массы въ одно цѣлое, несокрушимое для внѣшней вражды, настало для насъ время понимать, что человѣкъ достигаетъ своей нравственной цѣли только въ обществѣ, гдѣ силы каждаго принадлежатъ всѣмъ и силы всѣхъ каждому. Такимъ образомъ, мы будемъ подвигаться впередъ смѣло и безошибочно, занимая случайныя открытія Запада, но придавая имъ смыслъ болѣе глубокій или открывая въ нихъ тѣ человѣческія начала, которыя для Запада остались тайными, спрашивая у исторіи Церкви и законовъ ея—свѣтилъ путеводительныхъ для будущаго нашего развитія, и воскрешая древнія формы жизни русской, потому что онѣ были основаны на святости узъ семейныхъ и на неиспорченной индивидуальности нашего племени. Тогда въ просвѣщенныхъ и стройныхъ размѣрахъ, въ оригинальной красотѣ общества, соединяющаго патріархальность быта областного съ глубокимъ смысломъ государства, представляющаго нравственное и христіанское лицо, воскреснетъ древняя Русь, но уже сознающая себя, а не случайная, полная силъ живыхъ и органическихъ, а не колеблющаяся вѣчно между бытіемъ и смертію (*).

Какъ уже указывалось выше, мы не имѣемъ цѣлью останавливаться особенно подробно на взглядахъ нашихъ мыслителей и публицистовъ объ оригинальности нашего строя, и излагая наиболѣе рельефныя изъ нихъ, желаемъ лишь показать, что сознаніе оригинальности русскаго быта проявляется весьма сильно, и сознаніе это выражалось не въ отдѣльныхъ опредѣленныхъ нормахъ или въ теоретическихъ построеніяхъ, а въ указаніяхъ общихъ принциповъ основъ нашего государственнаго строя. Однако развитіе этихъ идей требовало облеченія ихъ въ извѣстную практическую форму. Такихъ готовыхъ формъ мы не найдемъ даже у такихъ публицистовъ, которые, оставляя въ сторонѣ принципы нравственныхъ началъ, выступали съ изложеніемъ національныхъ основъ государственнаго строя и старались найти то русло, по которому должна была идти русская жизнь. Если старые славянофилы, устанавливая государственную психологію русскаго народа, и видя въ ней особыя черты, благодаря историческимъ условіямъ, не входили въ разсмотрѣніе деталей ея организаціи, то новая школа почвенниковъ, рѣшительно возста-

(*) Т. III, стр. 29.

вая противъ какой бы то ни было западной идеи, хотя бы уже и воспринятой жизнью, желала установленія въ Россіи и особой политической системы, но какой именно, она, видимо, не знала сама, и не могла себѣ ее ясно уяснить (*). Чтобы ознакомиться съ этими полными неопредѣленностей воззрѣніями приведемъ для примѣра взгляды Леонтьева и Каткова.

К. Н. Леонтьевъ. Относясь своеобразно къ славянофильству, которое онъ называлъ „мечтательнымъ и неяснымъ ученіемъ", онъ прямо доказывалъ, что „славянство" есть терминъ безъ всякаго культурнаго содержанія, что славянскіе народы жили и живутъ чужими началами. Въ основу ихъ развитія былъ положенъ византизмъ, которому по нынѣ приходится конкурировать съ возрастающимъ вліяніемъ европеизма. Россія своимъ развитіемъ обязана именно византизму, который Леонтьевъ идеализировалъ, но объяснялъ его въ весьма туманныхъ краскахъ. „Византизмъ въ государствѣ значитъ самодержавіе. Въ религіи онъ значитъ христіанство съ опредѣленными чертами, отличающими его отъ западныхъ церквей, отъ ересей и расколовъ..... Византизмъ отвергаетъ надежду на всеобщее благоденствіе народовъ..... Византизмъ есть сильнѣйшая антитеза идеѣ всечеловѣчества въ смыслѣ земного всеравенства, земной всесвободы, земного всесовершенства и вседовольства".....

Въ такомъ видѣ византизмъ всосался въ нашу плоть и кровь. Сходясь съ славянофилами въ мысли о разложеніи Запада, которое, по его мнѣнію, являлось слѣдствіемъ общаго естественнаго закона, а не порока въ основныхъ началахъ, онъ признавалъ наличность его въ Россіи, находя этотъ губительный процессъ въ развитіи эгалитарной буржуазности послѣ крымской войны и освобожденія крестьянъ. Принимая Византію за исходную точку, откуда вышла идея царской власти, Леонтьевъ находилъ, что эта идея слилась у насъ съ родовымъ началомъ: „Родовое чувство, столь сильное на Западѣ въ аристократическомъ элементѣ—у насъ нашло себѣ главное выраженіе въ монархизмѣ..... У насъ родовой наслѣдственный царизмъ былъ такъ крѣпокъ, что и аристократическое начало приняло подъ

(*) Напр. Данилевскій. „Россія и Европа" стр. 426 (изд. 1871 г.): „будучи чужда европейскому міру по своему внутреннему складу....., Россія должна стать главой особой самостоятельной политической системы государствъ и служа противовѣсомъ Европѣ во всей ея общности и цѣлости".

вліяніемъ его служебный, полуродовой характеръ". Царизмъ, по его мнѣнію, основанный на родовомъ быту, развивался подъ вліяніемъ византійской идеи, а на ряду съ этимъ „родовое чувство общества приняло у насъ государственное направленіе". Останавливаясь подробно на общихъ разсужденіяхъ, Леонтьевъ не даетъ ни подробнаго анализа того „монархическаго начала, которое у насъ является единственно организующимъ", ни сущности его, ни отношенія къ народу, ни вліянія на государственный строй. Такимъ образомъ, въ смутномъ исканіи общаго строенія русскаго государства ему не доставало аналитическаго ума юриста для болѣе тщательнаго и схематическаго построенія своихъ положеній (*).

М. Н. Катковъ. Также ушедшимъ въ сторону отъ идеалистовъ-славянофиловъ является другой крупный публицистъ М. Н. Катковъ (**). Ему, равно какъ Г. П. Данилевскому и Ю. Ѳ. Самарину,—работавшему въ Редакціонной Коммисіи по освобожденію крестьянъ,—бросается упрекъ, что они не удержались на точкѣ зрѣнія православно-русскаго славянофильства, стали подъ русскими именами проповѣдывать иностранныя понятія и положили начало новому направленіе -русскихъ государственниковъ и русскихъ народниковъ.

Дѣйствительно, Катковъ былъ государственникомъ, онъ не могъ удовлетвориться неясными идеалами славянофиловъ, стремившихся примирить идейныя представленія съ современной дѣйствительностью, онъ хотѣлъ ясно и опредѣленно рисовать себѣ картину власти. Но старая точка зрѣнія славянофильства—отвлеченная идея безъ анализа ея построенія осталась у него, и это мы можемъ увидать въ его статьяхъ о народномъ представительствѣ. Отвергая его, онъ указывалъ на необходимость обращенія къ народу, но не объясняя, какимъ путемъ это можетъ быть исполнено. „Въ какихъ бы размѣрахъ, силѣ и формѣ ни замышляли представительство,—оно всегда окажется искусственнымъ и поддѣльнымъ произведеніемъ и всегда будетъ болѣе закрывать народъ съ его нуждами. Оно будетъ выраженіемъ не народа, а чуждыхъ ему партій".

Высказавъ такой свой рѣшительный взглядъ на народное представительство, онъ въ 1881 году, въ этотъ тревожный годъ,

---

(*) См. К. Н. Леонтьевъ. „Византизмъ и Славянство".

(**) М. Н. Катковъ. Собраніе передовыхъ статей изъ „Московскихъ Вѣдомостей".

писалъ о необходимости близости къ народу: „Правительству необходимо сближеніе съ народомъ, но для этого требуется обратиться къ нему непосредственно, а не черезъ представительство какое бы то ни было, узнавать нужды страны прямо отъ тѣхъ, кто ихъ испытываетъ... Устроить такъ, чтобы голосъ народныхъ потребностей, не фиктивныхъ, а дѣйствительныхъ достигалъ престола безъ всякой посторонней примѣси—вотъ задача достойная правительства самодержавнаго монарха, вотъ вѣрный шагъ на пути истиннаго прогресса". Сопоставляя обѣ эти мысли, невольно бросается въ глаза какая-то неопредѣленность и противорѣчіе, соединенныя съ фактической невозможностью осуществленія этого желанія; но нѣчто подобное мы слышимъ въ этомъ же году въ „Дневникѣ Писателя" и отъ Достоевскаго,—Катковъ боится представительства, которое закроетъ собой народъ съ его нуждами, Достоевскій боится тѣхъ „людей въ бѣлыхъ жилетахъ", взгляды которыхъ „не похожи на складъ русскаго народнаго міросозерцанія, на священнѣйшія чаянія и вѣрованія народныя", которые „брезгливы къ народу и высокомѣрны къ землѣ русской", которые одни, по ихъ мнѣнію, „могутъ совѣтъ сказать" и „научить народъ его правамъ и обязанностямъ"—и вотъ они то и „кончатъ тѣмъ, что заведутъ для однихъ себя говорильню". Катковъ хлопоталъ за нужды народа, Достоевскій за нужды „лаптя" и „зипуна", и въ указанныхъ выше мнѣніяхъ, въ сущности, противорѣчія нѣтъ: Катковъ, какъ и Достоевскій, видѣлъ, что лица, руководившія при нихъ и политикой и общественной жизнью, тяготѣли къ западнымъ принципамъ, не знали, да и знать не хотѣли русскаго народа; если это было такъ при абсолютномъ строѣ, то при введеніи парламента вліяніе Запада лишь усилилось бы, и „европейскіе русскіе люди" совсѣмъ бы забыли Россію, тогда какъ Катковъ и Достоевскій именно стремились къ возрожденію въ Россіи русскаго, сохранившаго еще свои основныя черты въ народѣ. Если Достоевскому, какъ психологу, можно ставить въ заслугу то, что онъ улавливалъ въ массахъ ихъ настроенія и высказывалъ, что испорчено въ народной психикѣ, то Каткову, какъ публицисту и общественному дѣятелю, слѣдуетъ поставить въ вину, что онъ, указывая, что слѣдуетъ дѣлать, не говорилъ, какъ это надо исполнить, и какимъ путемъ достичь осуществленія русскихъ интересовъ на національной почвѣ;—отвергая идею народнаго представительства, онъ не училъ, какимъ инымъ способомъ можно было осуществить его желаніе—непосредственное выраженіе народныхъ нуждъ.

Катковъ, желая, видимо, избѣжать выработанныхъ Западомъ формъ представительства, не чуждыхъ, однако, и нашимъ земскимъ соборамъ, не могъ самъ придумать какихъ-либо новыхъ, практически удобныхъ, формъ общенія народа съ Верховной властью и закончилъ этотъ вопросъ вмѣстѣ съ Достоевскимъ лишь осужденіемъ тѣхъ элементовъ населенія, которыя, склоняясь къ европеизму, устанавютъ средостѣніе между царемъ и русскимъ народомъ. Болѣе опредѣленно высказывается Катковъ о Верховной власти и ея отношеніи къ народу. Онъ видитъ основу русскаго государства въ единеніи царя съ народомъ: „всѣ разнородныя племена великаго русскаго міра", говоритъ онъ, „составляютъ его живыя части и чувствуютъ свое единство съ нимъ въ единствѣ государства, въ единствѣ Верховной власти—въ Царѣ, въ живомъ олицетвореніи этого единства". „Россія сильна именно тѣмъ, что народъ ея не отдѣляетъ себя отъ своего Государя". Это единеніе возможно только при неограниченномъ довѣріи народа къ своему царю, при вѣрѣ въ его неусыпныя заботы о благѣ народномъ, и эту черту Катковъ отмѣчаетъ черезъ 20 лѣтъ послѣ вышеприведенныхъ словъ. „Противоположность между нами и Западомъ въ томъ состоитъ, что тамъ все основано на договорныхъ отношеніяхъ, а у насъ на вѣрѣ. Такое сліяніе царя съ народомъ и взаимная ихъ принадлежность другъ къ другу вели къ тому выводу, что всякая царская служба была службой государственной, и всякая государственная служба—царской, тоже самое были и обязанности". Катковъ послѣдовательно пришелъ къ этому выводу: „Служба Государю не можетъ считаться исключительно принадлежностью бюрократической администраціи..... Всѣ, отъ мала до велика, могутъ и должны видѣть въ себѣ, въ какой бы то ни было степени и мѣрѣ, слугъ государевыхъ. Что у насъ называется общественною службою, то въ сущности есть такая же служба Государю, какъ и всякая другая и въ этомъ отношеніи различія между государственной и такъ называемой общественной службой не существуетъ. Мировой судья такъ же служитъ Государю, какъ и бюрократическій дѣятель". Эти взгляды Каткова примѣнялись уже на практикѣ предоставленіемъ лицамъ по выборамъ правъ государственной службы, но они были не новы, такъ какъ Московскіе цари, считавшіе всѣхъ обязанными нести государственное тягло, смотрѣли на лицъ, занимавшихъ выборныя должности, какъ бы состоящими на коронной службѣ и взыскивали съ нихъ, какъ съ своихъ агентовъ. Проповѣдуя это старое ученіе о

всеобщемъ государевомъ тяглѣ, онъ видитъ въ немъ участіе въ государственномъ строеніи, а слѣдовательно нужно полагать, и непосредственное вліяніе на ходъ жизни страны, т. е. на сколько мы правильно понимаемъ его мысль, если на Западѣ государственный корабль направляется согласно словеснымъ указаніямъ составившихъ себѣ общественную популярность лицъ, то у насъ онъ движется подъ вліяніемъ этико-политической обязанности службы нераздѣльнымъ царю—родинѣ. Общая воля, направленная къ одной цѣли, руководитъ правильностью исполненія. „Русскіе подданные", пишетъ онъ въ 1886 г., „имѣютъ нѣчто болѣе, чѣмъ политическія права: они имѣютъ политическія обязанности. Каждый изъ русскихъ подданныхъ обязанъ стоять на стражѣ правъ Верховной власти и заботиться о пользахъ государства. Каждый не то, что имѣетъ только право принимать участіе въ государственной жизни и заботиться о ея пользахъ, но призывается къ тому долгомъ вѣрноподданнаго. Вотъ наша конституція. Она вся, безъ параграфовъ, содержится въ краткой формулѣ нашей государственной присягѣ на вѣрность". Сюда слѣдуетъ добавить еще его слова: „высоко призваніе Государя Россіи, но и обязательно болѣе, чѣмъ всякая другая власть на землѣ. Носить этотъ санъ требуется не только съ достоинствомъ, но съ благоговѣніемъ. Его обязанности выше всѣхъ его правъ". Такимъ образомъ, Катковъ признаетъ этическій характеръ нашей конституціи, основанной на взаимномъ довѣріи и нравственныхъ обязанностяхъ, но вѣдь это принципы конституціи, а не детали,—онъ и въ этомъ мѣстѣ не пошелъ далѣе утвержденія того, что представляетъ собой русская конституція, или, говоря вѣрнѣе, что она должна собой представлять, и ни слова не сказалъ, какъ она исполняется и въ какомъ порядкѣ. Въ данномъ случаѣ отъ Каткова вѣяло романтизмомъ: онъ проповѣдывалъ высокіе принципы, освященные и исторіей и традиціями, но не давая схему ихъ выполненія—такъ какъ таковая была бы столь ненавистной ему „бумажной конституціей". Настоящая конституція заключена въ душѣ каждаго русскаго—въ душѣ царя въ видѣ возложенной на него Богомъ обязанности вести свой народъ къ благодействію, а въ душѣ каждаго его подданнаго, какъ обязанность помогать Царю въ исполненіи его задачи, что для облегченія исполненія достигается, благодаря существованію сословій: „никакая полиція не можетъ дѣйствовать у насъ такъ успѣшно и надежно, какъ организованныя для государственной цѣли наши сословныя обще-

ства". Однако, какъ бы возвышены ни были идеи государственнаго строя и какъ бы сильны онѣ ни были въ сознаніи всего общества или части его, однако, онѣ получаютъ большую силу, крѣпость и правильность осуществленія, будучи облечены въ опредѣленныя формы конституціонныхъ постановленій, точно соотвѣтствующихъ историко-національнымъ идеаламъ.

Неопредѣленность идеалистическихъ мечтаній въ области государственнаго строенія въ столкновеніи съ реальной жизнью можетъ повести къ неожиданнымъ результатамъ. Около 50 лѣтъ до Каткова, подобіе его ученія, не возведеннаго въ строго конституированное положеніе, потерпѣло пораженіе въ Пруссіи. Фридрихъ Вильгельмъ IV вмѣстѣ со своими друзьями—учеными исторической и романтической школы: Нибуромъ, Савиньи, Ранке, отвергая принципы раціоналистической и демократической власти народа, равно какъ и необходимость „бумажныхъ конституцій", проповѣдывали романтическій культъ идеализованнаго средневѣковаго государства—всѣми любимый и обожаемый государь, получающій свою власть отъ Бога и ему одному отчетомъ обязанный, правящій въ единеніи со своими подданными, сгруппированными въ традиціонные спеціальные классы, отечески ихъ любящій и управляющій ими согласно велѣніямъ свыше. Но эти романтическія стремленія шли далѣе. Въ Кенигсбергѣ, при восшествіи на престолъ, Фридрихъ IV, говоря съ балкона рѣчь къ собравшемуся на площади народу, закончилъ: „Хотите ли вы вѣрою и правдой служить и помогать мнѣ, какъ въ дни удачъ, такъ и въ дни бѣдствій. О, тогда отвѣтьте мнѣ самымъ красивымъ, самымъ яснымъ звукомъ роднаго языка, отвѣтьте мнѣ твердымъ, какъ честь: „ja". И когда въ отвѣтъ раздались крики одобренія, король добавилъ: „Это „да" было для меня, это моя собственность..... оно насъ связываетъ неразрывно взаимною любовью и вѣрностью". Но черезъ нѣсколько лѣтъ этотъ вѣрный народъ уже строилъ баррикады, испуганный король подписалъ „бумажную конституцію" и одѣтый въ имперскіе, они же студенческіе, цвѣта (черно-красно-золотой) проѣхалъ верхомъ по Берлину, произнеся нѣсколько рѣчей. Вотъ такъ потерпѣла крушеніе теорія, созданная на отвлеченной идеѣ и не основанная на извѣстномъ психологическомъ сознаніи народа, зафиксированномъ въ основные пункты государственной конституціи.

Лица такого образа мыслей, какъ Катковъ, стремились, быть можетъ, болѣе приблизиться къ дѣйствительной жизни, чѣмъ это дѣлали идеалисты-славянофилы, но они не умѣли по-

ставить свои идеи на правильный путь, и вмѣсто того, чтобы создавать живой дѣйствующій типъ національной конституціи, переходили въ область государственнаго романтизма, подобнаго прусскому, и этимъ запутывали выясненіе правильныхъ основъ нашего строя. Такое неясное воззрѣніе шло рядомъ съ отсутствіемъ въ основныхъ законахъ нормъ, указывавшихъ на строгую опредѣленность дѣйствій подчиненныхъ самодержавной власти властей, служившимъ у насъ раньше до извѣстной степени причиной государственныхъ замѣшательствъ. Съ того же момента, когда основы нашего строя вылились въ болѣе опредѣленныя рамки основныхъ законовъ, мы, руководствуясь общественнымъ сознаніемъ, принципами нашего національнаго развитія въ связи съ фиксированными нормами конституціи, можемъ надѣяться на постепенное естественное развитіе національныхъ основъ нашей государственной жизни.

б) Ученія юридическія.

При переходѣ отъ общественно-государственныхъ взглядовъ нашихъ мыслителей къ ученіямъ юридическимъ, мы сразу увидимъ всю бѣдность юридической мысли въ этомъ отношеніи, исключительный формализмъ въ опредѣленіи понятій и неизмѣнную подчиненность формулѣ. Юристы не считались съ соціологическими и психологическими условіями—они избрали методъ сравнительный. Изъ приведенныхъ нами выше взглядовъ нашихъ мыслителей на существо нашей государственной власти и народнаго сознанія, мы видимъ, что элементъ моральный стоитъ на первомъ мѣстѣ. Нравственность и право это—двѣ сестры, и казалось бы, что такое широкое признаніе моральныхъ началъ въ нашемъ государственномъ строѣ должно было бы повлечь за собой и изученіе морали въ связи съ нашимъ правомъ. Но въ дѣйствительности мы этого не видимъ, и наша наука остается глуха ко всѣмъ этимъ указаніямъ психологическихъ основъ нашей власти. Лишь за послѣднее время этотъ вопросъ о связи права и нравственности былъ поднятъ въ нашей юридической литературѣ пр. Петражицкимъ, но все-таки онъ еще не поставленъ въ основу ученія о нашей власти. Русская наука государственнаго права выросла совершенно при иной обстановкѣ, не-

жели ея воспитательница—западная. Послѣдняя строила свои выводы и умозаключенія до извѣстной степени на реальныхъ фактахъ государственной жизни, такъ или иначе понимаемой ея представителями. Наша наука, питавшаяся и доселѣ питающаяся западнымъ матерьяломъ, слишкомъ ими увлеклась, и безъ всякой провѣрки, безъ должнаго сравненія историческаго развитія русскихъ и западно-европейскихъ историческихъ задачъ жизни и психологическихъ основаній власти признала выводы западной науки общимъ началомъ государственнаго права, а русскій строй, какъ не соотвѣтствующій имъ исключеніемъ изъ общаго правила. Л. Тихомировъ въ своемъ сочиненіи „Монархическая государственность“ вполнѣ справедливо говоритъ по адресу нашей науки государственнаго права (*): „Наша наука не шла впереди существующаго строя, не помогала ему найти пути развитія, не умѣла для монархическаго принципа сдѣлать ничего, кромѣ компиляціи статей законовъ, столь многочисленныхъ и иногда столь случайныхъ. Это показываетъ, что при чрезмѣрной подражательности, наша государственная наука не усвоила доселѣ самаго духа европейской научности“. Немного далѣе онъ добавляетъ: „Изслѣдованіе юридическаго сознанія націи есть нормальный путь созиданія государственнаго права, и истинный ученый, непаходя въ писанномъ законодательствѣ достаточно ясныхъ формулъ или же находя формулы очевидно случайныя и ошибочныя, долженъ для уясненія себѣ, наукѣ и странѣ истинныхъ началъ власти, дѣйствующихъ въ ней, смотрѣть на жизнь, на факты исторіи страны, психологіи народа, и изъ нихъ извлекать познаніе внутренняго закона государственной жизни, хотя бы этотъ законъ и не былъ еще записанъ въ томахъ узаконеній и надлежаще опубликованъ“. И, дѣйствительно, въ теченіе всего XIX в. всѣ наши государствовѣды въ своихъ сочиненіяхъ всегда подчеркивали оригинальность нашего монархическаго принципа, разбирали его исторію, но „не пошли впереди его“, не дали ему указаній для его самостоятельнаго развитія, и даже не сошлись на одной общей формулировкѣ понятія нашего строя. Законодательныя реформы послѣдняго времени, точная формулировка основныхъ понятій нашего государственнаго строя въ настоящей конституціи изложили его нынѣ въ извѣстной опредѣленной формѣ, представляющей собой компромиссъ между московскимъ и западными принципами власти, и дали извѣстное поле для юридическаго обсѣ-

(*) Л. Тихомировъ. Монархическая государственность. Часть III, стр. 51.

дованія особенностей нашего строя;—вотъ почему прежде, чѣмъ приступать къ изложенію началъ современной государственной власти, является умѣстнымъ показать, какъ смотрѣли наши ученые юристы на принципы нашей государственной власти до реформъ 1905—6 г., и какія опредѣленія давались ими.

На первомъ мѣстѣ здѣсь нельзя не поставить знаменитаго нашего государственнаго дѣятеля гр. Сперанскаго, стремившагося соединить до извѣстной степени западную теорію съ существовавшей практикой и создать стройную систему управленія. „Сколь ни просто на первый взглядъ", пишетъ онъ въ введеніи къ уложенію государственныхъ законовъ въ 1809 г. (*): „кажется правленіе самодержавное, но, когда оно смѣшано съ разными установленіями монархическими и покрыто формами, къ другому порядку вещей принадлежащими, составъ его дѣлается многосложенъ, и разрѣшить его на первыя его стихіи не есть дѣло удобное. Первое начало власти въ Россіи весьма кажется просто. Государь, соединяющій въ особѣ своей всѣ роды силъ, единый законодатель, судія и исполнитель своихъ законовъ,—вотъ въ чемъ состоитъ на первый взглядъ вся конституція сего государства. Но когда разсматриваютъ образъ, коимъ верховное сіе начало дѣйствуетъ, и средства, коими оно силы свои распредѣляетъ и приводитъ въ упражненіе, сія простота перваго понятія исчезаетъ, и на мѣсто ея являются разныя системы управленія, къ разнымъ началамъ принадлежащія и никакой вещественной между собой связи не имѣющія".

Немного далѣе онъ пишетъ: „Единое понятіе, которое можно сдѣлать себѣ о государственномъ управленіи въ Россіи, есть слѣдующее: Верховное начало въ Россіи есть Государь самодержавный, соединяющій въ особѣ своей власть законодательную и исполнительную и располагающій неограниченно всѣми силами государства. Начало сіе не имѣетъ никакихъ вещественныхъ предѣловъ. Но оно имѣетъ нѣкоторыя умственныя границы, мнѣніемъ, привычкой и долголѣтнимъ употребленіемъ поставленныя въ томъ, что власть сего начала не иначе приводится въ дѣйствіе, какъ всегда единообразнымъ порядкомъ и установленными формами". Въ позднѣйшемъ своемъ сочиненіи „Руководствѣ къ познанію законовъ", представляющемъ собой изложеніе ученія о государствѣ, читаннаго Наслѣднику Цесаревичу, а впослѣдствіи

(*) Планъ государственныхъ преобразованій гр. Сперанскаго, изд. 1905 г., стр. 181.

Императору Александру II, Сперанскій пишетъ: „Имперія Россійская есть монархія, въ коей всѣ стихіи державнаго права соединяются въ особѣ Императора“ (*). Что же касается до понятія державнаго права, то таковое опредѣляется имъ въ томъ же сочиненіи. „Власть законодательная есть всегда власть Верховная и всегда неразрывно соединена съ властью Верховнаго правленія. Двѣ сіи власти совокупно взятыя именуются державою, или властью державной (la souveraineté, pouvoir souverain)“. Сперанскій, хорошо знакомый съ ученіями западно-европейскихъ государствовѣдовъ своего времени, поклонникъ наполеоновскихъ установленій, въ основу своихъ ученій клалъ краеугольнымъ камнемъ теорію раздѣленія властей; въ вышеназванномъ сочиненіи онъ упоминаетъ о державной власти съ точки зрѣнія этой теоріи и видитъ въ ней соединеніе силъ законодательной, исполнительной и судной, причемъ послѣдняя, по мнѣнію Сперанскаго, „въ источникѣ своемъ не что другое, какъ власть исполнительная“. Въ этомъ же „Руководствѣ“ онъ изъ указанныхъ словъ даетъ и опредѣленіе самодержавія, какъ характерной особенности государственнаго строя. „Слово самодержавіе имѣетъ два разные смысла: когда оно прилагается къ государству, то оно означаетъ независимость государства отъ всякой посторонней власти. Въ семъ смыслѣ всѣ государства независимыя могутъ быть названы государствами самодержавными. Когда оно прилагается къ особѣ Государя, то оно означаетъ соединеніе всѣхъ стихій державнаго права во всей полнотѣ ихъ, безъ всякаго участія и раздѣленія. Посему всѣ государи въ чистыхъ монархіяхъ могли бы именоваться самодержцами, но именованіе сіе въ особенности присвояется монархамъ россійскимъ въ силу сложившихся историческихъ событій“. Давая такое понятіе самодержавной власти, какъ державнаго права, соединяющаго въ себѣ всѣ стихіи государственной власти, Сперанскій выдвигаетъ рядомъ съ самодержавіемъ и другое самостоятельное понятіе—неограниченности нашей Верховной власти, о которой онъ говоритъ, что словомъ этимъ указывается на то, что никакая другая власть на землѣ, власть правильная и законная, ни внѣ, ни внутри Имперіи, не можетъ положить предѣловъ Верховной власти россійскаго Самодержца. Такимъ образомъ, кажется, что, по мнѣнію Сперанскаго, самодержавіе и неограниченность—два различныя понятія, объединившіяся въ лицѣ носителя русской Верховной власти.

(*) Руководство къ познанію законовъ, изд. 1845 г., стр. 49.

одно есть существо власти, а другое его свойство. Точно также, какъ нѣчто отдѣльное отъ самодержавія, толкуетъ неограниченность и Градовскій, утверждая, что этимъ словомъ показывается на нестѣсненность воли Императора извѣстными юридическими нормами, поставленными выше его власти. Коркуновъ, сопоставляя опредѣленія неограниченности и самодержавія, находитъ, что они сливаются во едино, и въ ст. 2 прежнихъ осн. зак., говорившей о власти неограниченной и самодержавной, „неограниченная“ власть замѣняется, какъ синонимомъ, „Верховной“. Говорить объ этой неограниченности намъ теперь долго не приходится. Прежде всего само понятіе неограниченности есть вещь условная, и абсолютное ея существованіе, независимое отъ внѣшняго воздѣйствія реальной жизни, невозможно; что же касается до относительнаго ея понятія, какъ свойства русской государственной власти, то она всегда останется признакомъ свободнаго волеизъявленія, какъ русскихъ, такъ вообще и всякихъ другихъ государственныхъ велѣній. Вмѣстѣ съ тѣмъ мы и не встрѣчаемъ въ нынѣшнихъ основныхъ законахъ термина неограниченности: прежняя ст. 1 осн. зак., гласившая, что „Императоръ Россійскій есть монархъ самодержавный и неограниченный“, замѣнена ст. 4 настоящихъ осн. зак. (изд. 1906 г.), которая говоритъ, что Императору Всероссійскому принадлежитъ Верховная самодержавная власть; сопоставляя эту статью съ мнѣніемъ Коркунова, слѣдуетъ сказать, что понятіе неограниченности кроется въ понятіи верховенства, какъ общаго свойства независимой государственной власти.

Дѣятельность Сперанскаго, какъ кодификатора, заставляла относиться съ уваженіемъ къ его комментаріямъ, считать ихъ извѣстнымъ пособіемъ въ спорныхъ вопросахъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ наука не шла далеко впередъ въ развитіи основныхъ понятій, данныхъ Сперанскимъ въ изъясненіе основъ самодержавія. Тотъ же Градовскій (*), несмотря на свои подробныя изслѣдованія многочисленныхъ вопросовъ, не останавливался долго на этомъ предметѣ и лишь въ нѣсколькихъ строчкахъ объясняетъ выраженіе „самодержавный“, какъ означающее то, что русскій Императоръ не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ ни съ какимъ установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ, т. е. что каждый актъ его воли получаетъ обязательную силу независимо отъ согласія другого установленія. Градовскій не входитъ въ детальныя подробности этого понятія, онъ только констатируетъ, при-

(*) Градовскій. Собр. соч.—1901 г., т. VII, стр. 2.

держиваясь близко изложенія дѣйствовавшихъ основныхъ законовъ, наличность существованія Верховной власти, характеръ которой отличенъ отъ установленнаго теоріей. Немногимъ болѣе далъ намъ въ этомъ отношеніи другой извѣстный нашъ юристъ Коркуновъ (*). Они оба ставятъ въ зависимость опредѣленіе самодержавія отъ ст. 47 осн. зак., объявлявшей, что „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ", какъ бы желая этимъ показать, что самодержавная монархія есть монархія, основанная на правѣ, а не на произволѣ. Для подтвержденія этой мысли Коркуновъ обращается къ сравнительному методу. „Самодержавіемъ", говоритъ онъ, „существующее у насъ государственное устройство отличается отъ монархіи ограниченной, законностью отъ деспотіи, гдѣ мѣсто закона заступаетъ ничѣмъ не сдерживаемый личный произволъ правителя". Сперанскій, равнымъ образомъ, точно также старался доказывать, что самодержавіе не тождественно съ деспотическимъ произволомъ, но различіе это онъ находилъ въ самомъ внутреннемъ свойствѣ русской государственной власти, въ самомъ смыслѣ самодержавія: „предѣлы власти, самимъ россійскимъ самодержцемъ постановленные, извнѣ государственными договорами, внутри словомъ Императорскимъ, суть и должны быть для него непреложны и священны. Всякое право, а слѣдовательно, и право самодержавное, потолику есть право, поколику основано на правдѣ. Тамъ, гдѣ кончится правда и гдѣ начинается неправда, кончится право и начинается самовластіе" (**). Отмѣчая законность, какъ отличительный признакъ самодержавія, Коркуновъ въ послѣдней видитъ свойство русской Верховной власти, при чемъ весьма мало даетъ толкованій соотвѣтствовавшимъ статьямъ основныхъ законовъ. „Обозначеніе власти монарха Верховной показываетъ, что ему принадлежитъ высшая, безотвѣтственная власть въ государствѣ, какъ это имѣется въ каждой монархіи. Самодержавіе и неограниченность показываютъ, что вся полнота власти сосредоточивается у насъ въ рукахъ монарха".

Не менѣе извѣстный нашъ государствовѣдъ Чичеринъ въ трехъ томахъ своего „Курса государственной науки" (***), посвя-

(*) Коркуновъ. Русское государ. право—1899 г., стр. 200.

(**) О законахъ. Сб. Русск. Истор. Общ. т. XXX, стр. 371.

(***) Б. Чичеринъ. Курсъ государственной науки, ч. 1. Общее государственное право, 1894 г., стр. 134.

щая не мало вниманія вопросу о чистой монархіи, разбирая ея достоинства и недостатки, удѣляетъ весьма скромное мѣсто изложенію понятія самодержавія. Вотъ что онъ говоритъ по этому поводу: „По самому существу этого правленія, монархъ держитъ власть независимо отъ кого бы то ни было, не какъ уполномоченный, а по собственному праву. Поэтому онъ называется самодержцемъ. Этотъ титулъ присваивается обыкновенно монархіи неограниченной, хотя, по смыслу выраженія, оно можетъ относиться и къ монархіи ограниченной, гдѣ престолъ пріобрѣтается въ силу наслѣдственнаго права". Такимъ образомъ, по опредѣленію Чичерина, самодержавіе не есть свойство государственной власти, не есть особый видъ государственнаго строя, а является лишь отличительной чертой положенія носителя Верховной власти въ государствѣ по своему собственному прирожденному праву, а не по делегаціи. А посему, согласно съ мнѣніемъ Чичерина, возможно существованіе такой самодержавной конституціи, по которой носитель Верховной власти по собственному своему праву оказывается ограниченнымъ иной, болѣе сильной, нежели его, волей, которой, слѣдовательно, онъ и подчиненъ.

Заглянувъ въ различные иные учебники и курсы государственнаго права, мы не встрѣтимъ особенно подробныхъ толкованій самодержавнаго строя, какъ отличительной особенности русскаго государственнаго устройства, и то, что мы въ этомъ отношеніи найдемъ въ этихъ трудахъ, явится комментаріями къ основнымъ законамъ, главнымъ образомъ, къ ст. 1. Напр., пр. Сокольскій (*), послѣ цитированія указанной статьи, дѣлаетъ изъ нея выводы: 1) что имперія Россійская есть монархія неограниченная, т. е. такая, въ которой не существуетъ органовъ или учрежденій, съ необходимостью участвующихъ въ законодательной или правительственной дѣятельности монарха; 2) что Императоръ Всероссійскій царствуетъ по собственному праву и соединяетъ въ своихъ рукахъ всѣ стихіи державнаго права, почему и называется самодержцемъ. Кромѣ того, выраженіе „самодержавный" указываетъ и на то, что монархи Россіи признаются преемниками власти восточныхъ римскихъ цезарей, святыхъ греческихъ царей-самодержцевъ, и 3) что власть россійскимъ Государямъ вручается отъ Господа, что она, подобно власти древнихъ греческихъ самодержцевъ, божественнаго происхожденія. Въ то же самое время самодержавная власть разсматривает-

(*) Учебникъ русскаго государ. права. Одесса, 1890 г., стр. 62—63.

ся и какъ великое служеніе передъ Господомъ. Все высказанное опредѣленіе едва ли можетъ служить яснымъ представленіемъ о сущности той власти, о которой идетъ рѣчь. Власть, получаемая отъ Бога, „Божьей милостью", присуща не исключительно русскому Государю, но и большей части наслѣдственныхъ монарховъ, и едва ли этотъ признакъ можетъ быть отмѣчаемъ, какъ спеціально присущее свойство русскаго Государя, равнымъ образомъ, и „царствованіе по собственному праву" есть общій признакъ всѣхъ наслѣдственныхъ монархій. Что же касается до указанія на самодержавіе, какъ на извѣстный принципъ власти, преемственно полученный отъ греческихъ цезарей, то Сокольскій не даетъ объясненія греческихъ основъ власти, ея внутреннихъ устоевъ, и намъ придется въ этомъ опредѣленіи видѣть въ самодержавіи то, что съ внѣшней стороны видѣлъ и пр. Ключевскій (*), говорившій, что Іоаннъ III, близко стоявшій къ Византіи, свергнувшій татарское иго, принялъ наименованіе самодержца, какъ указаніе на внѣшнюю независимость. Этотъ взглядъ Ключевскаго мы видѣли еще у Сперанскаго въ его опредѣленіи внѣшней стороны нашей самодержавной власти. Послѣ реформъ 1905—06 гг., послѣ установленія законодательныхъ представительныхъ учрежденій и сохраненія въ основныхъ законахъ термина самодержавія, явились попытки толковать его именно съ этой внѣшней стороны. Такое опредѣленіе самодержавія даетъ, напр., въ своемъ „Государственномъ правѣ" Л. Шалландъ. Тотъ же взглядъ мы замѣтимъ и въ вышедшей въ 1906 г. брошюрѣ С. Князькова „Самодержавіе въ его исконномъ смыслѣ", имѣющей, повидимому, своей цѣлью доказать, что реформы этого времени возродили и возстановили въ Россіи самодержавіе въ томъ истинномъ смыслѣ, въ которомъ оно существовало въ Москвѣ; авторъ даетъ ему опредѣленіе съ внутренней и внѣшней стороны: къ первой онъ относитъ свойства, присущія какъ чистой, такъ и ограниченной монархіямъ, а ко второй—независимость Государя и государства (**). Возвращаясь къ послѣднему, высказанному пр. Сокольскимъ указанію на отсутствіе органовъ, участвующихъ въ законодательной и правительственной дѣятельности монарха, нужно сказать, что это не только не давало объясненія самодержавію, но и противорѣчило и дѣйствительности и требованію законовъ:—существова-

(*) Ключевскій. Боярская Дума. 2 изд. 1883 г., стр. 258.

(**) С. Князьковъ. Самодержавіе въ его исконномъ смыслѣ. С.-Петербургъ. 1906 г., на правахъ рукописи.

ніе и практика высшихъ учрежденій, обязательное требованіе основныхъ законовъ о разсмотрѣніи предначертаній законовъ въ Государственномъ Совѣтѣ говорятъ въ этомъ отношеніи за себя.

Обращаясь къ „Русскому государственному праву“ пр. Куплевасскаго, мы и тутъ встрѣтимъ общія слова объ интересующемъ насъ вопросѣ, которыя, указывая на отличіе нашего самодержавнаго строя отъ западно-европейскаго, не выясняютъ самаго отличія. Терминъ „самодержецъ“, по его опредѣленію, указываетъ на неограниченную власть Государя во внутреннемъ управленіи (*). Понятіе же неограниченности, какъ говоритъ онъ, означаетъ, что Верховная власть Государя не подчинена никакой другой, что, однако, есть признакъ всякой Верховной власти; такимъ образомъ, сопоставленіе этихъ двухъ опредѣленій указываетъ на отсутствіе какого-либо особаго свойства самодержавной Верховной власти. Вотъ почему Куплевасскій, тотчасъ послѣ опредѣленія неограниченности, пытается объяснить и самодержавіе: самодержавность обозначаетъ, что русскій Императоръ Верховной власти не дѣлитъ ни съ какимъ другимъ учрежденіемъ или лицомъ, въ противоположность конституціонной монархіи, гдѣ Верховная власть принадлежитъ сообща королю и представителямъ. Этимъ опредѣленіемъ онъ подходитъ близко къ Градовскому. Противополагая строй самодержавный—неограниченный строю конституціонному -ограниченному, въ противорѣчіе мнѣнію Чичерина, допускавшаго, какъ мы видѣли, существованіе ограниченнаго самодержавія, Куплевасскій высказывалъ тотъ, общераспространенный почему-то, взглядъ, что самодержавіе не можетъ служить пунктомъ конституціонной хартіи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и быть поставлено въ положеніе, которымъ бы гарантировалось правильное дѣйствіе государственной машины по установленному плану.

Профессоръ Юрьевскаго университета Энгельманъ въ своемъ „Русскомъ государственномъ правѣ“, изданномъ въ Германіи на нѣмецкомъ языкѣ (**), старался дать подробное и тщательное изложеніе нашихъ законовъ, касающихся внутренней организаціи государства. Въ тѣхъ мѣстахъ, которыя касаются объясненія существа нашей Верховной власти, онъ нѣсколько отступаетъ отъ узкаго толкованія однѣхъ статей, главнымъ образомъ 1 и 47 осн. зак., какъ это дѣлалось другими юристами. „Россія“, по словамъ

(*) Русское госуд. право. Харьковъ, 1902 г.

(**) Engelmann—Das Staatsrecht des russischen Reiches,—Freiburg, 1889.

Энгельмана, „есть простая монархія, въ которой вся полнота государственной власти, какъ собственность, принадлежитъ главѣ Императорскаго Дома, царствующему Государю". Самъ же Императоръ, по его опредѣленію, есть „неограниченный самодержецъ, власть ему дана отъ Бога, которую онъ ни съ кѣмъ не раздѣляетъ, которая не ограничена никакими нормами закона; послѣдніе не устанавливаютъ пользованіе ею, но Государь самъ себя ограничиваетъ опредѣленнымъ нормами". Опредѣляя такимъ образомъ нашу Верховную власть, Энгельманъ не даетъ объясненія понятію самодержавія и присваиваетъ всей совокупности дѣйствій Государя въ области законодательства и администраціи наименованіе верховнаго управленія (souveräne Verwaltung). Предметами этого верховнаго управленія онъ считаетъ изданіе новыхъ законовъ, распоряженій, требующихъ по своему существу утвержденія Государя, осуществленіе правъ Верховной власти, командованіе арміей и флотомъ. Въ дѣлахъ верховнаго управленія ему помогаютъ Государственный Совѣтъ и другіе органы въ предѣлахъ своей компетенціи. Такимъ образомъ, слѣдуетъ понимать, что самодержавная власть осуществляется, по представленію Энгельмана, въ видѣ верховнаго управленія непосредственно однимъ монархомъ, но въ то же время онъ признавалъ и существованіе у насъ условно понятій закона и распоряженія въ формальномъ и матеріальномъ смыслѣ. Актами, на которыхъ основывывается положеніе Верховной власти, онъ считаетъ актъ объ избраніи Михаила Ѳедоровича Романова 1613 г. и Учрежденіе Императорской Фамиліи 1797 г. Въ своихъ мысляхъ о верховномъ управленіи, какъ о сущности дѣятельности самодержавной власти, онъ приближается къ взглядамъ Сперанскаго и Коркунова.

Въ нашей юридической наукѣ неоднократно вмѣстѣ съ тѣмъ, помимо однихъ толкованій статей закона, старались иногда показать, что самодержавіе не поддается точному опредѣленію, и его возможно понять и представить себѣ ясно, лишь послѣ ознакомленія съ русской исторіей. Такъ напр., пр. Андреевскій (*), не предлагая формулировки понятія существа нашей Верховной власти, говоритъ: „историческая жизнь Россіи выработала неограниченное самодержавіе Верховной государственной власти". Въ то же самое время, желая обрисовать русскую государственность, онъ писалъ (**): „отличнымъ отъ западно-европейскихъ госу-

(*) Андреевскій. Русское государств. право, 1866 г., т. I, стр. 129.

(**) Тамъ же, 37—40.

дарствъ представляется государство Русское: 1) Русская общественность не подверглась судьбѣ ленныхъ отношеній, не нуждалась вслѣдствіе того въ созданіи средневѣковыхъ западныхъ корпорацій, и жизнь городовъ, равно какъ и начала сословныя, получили здѣсь совершенно другое, сравнительно съ Западомъ, развитіе. 2) Русскій народъ принялъ не католицизмъ, а православіе. Въ русскомъ мірѣ поэтому церковь играетъ совершенно иную роль, чѣмъ на Западѣ; здѣсь не было двоевластья; вліяніе церкви на государственныя формы и общественную жизнь дало свои совершенно особыя послѣдствія. 3) Русскій народъ брошенъ былъ судьбой въ близкія столкновенія съ народами Востока; подвергся вначалѣ и въ своемъ правѣ и въ своихъ началахъ общественной жизни сильному вліянію Востока, а потомъ, при извѣстномъ своемъ развитіи, не только освободился отъ этого вліянія, но сталъ систематически проводить свое государственное вліяніе на восточныя народности, изъ которыхъ многія стали мало по мало входить въ нѣдра Русскаго государства; русская государственная жизнь такимъ образомъ сознала свой призывъ освобожденія и развитія Востока... Новыя государственныя формы и юридическія начала, занимаемыя изъ развившихся совершенно иначе западно-европейскихъ государствъ, не прилагаются къ дѣйствительности, остаются формальными, дѣлаются правомъ и государственнымъ началомъ только для нѣкоторыхъ классовъ населенія..... Актъ 1861 г. возвращаетъ къ потерянному государственному единству, Верховная государственная власть становится въ союзъ съ другимъ государственнымъ элементомъ— свободой многочисленнаго народа и даетъ самостоятельный русскій государственный типъ".

Подчеркиваетъ отличіе русскаго государственнаго строя отъ западно-европейскаго, какъ основаніе развитія его оригинальности, подобно Андреевскому, въ своемъ трудѣ и Дм. Никольскій (*): „въ отличіе отъ Россіи въ Западной Европѣ власть ограничивалась субъективными правами гражданъ. Поэтому тамъ государство сложилось въ форму ограниченной монархіи" (**). „Что же касается до самой Россійской имперіи, то таковая есть неограниченная монархія. Сущность этой формы правленія состоитъ въ томъ, что въ ней Верховная власть принадлежитъ одному монарху и ничѣмъ не ограничена. Изъ всѣхъ политиче-

(*) Д. Никольскій. Государственное право, 1904 г., стр. 21.
(**) Тамъ же, стр. 21.

скихъ формъ неограниченная монархія выражаетъ единство государственной воли въ наибольшей полнотѣ. Поэтому неограниченная монархія есть всестороннее выраженіе государственнаго единства. Воля государства, какъ юридическаго лица, въ неограниченной монархіи отождествляется съ волей монарха, какъ физическаго лица. Въ этой монархіи единство государственной воли совершенно наглядно и естественно"... Подобно другимъ юристамъ, Никольскій подчеркиваетъ законность, какъ отличительный признакъ русской государственной власти—„власть осуществляется монархомъ на основаніи закона",—объясняя въ то же время, что принципъ законности въ русскомъ государственномъ правѣ установился постепенно въ силу естественнаго и историческаго развитія государственной жизни, а потому въ Россіи законность, или правомѣрность, является собственнымъ созданіемъ Верховной власти въ интересахъ установленія прочнаго порядка, а не результатомъ ограниченія, навязаннаго извнѣ.

Самобытность началъ русской государственной власти особенно старался подчеркнуть пр. Алексѣевъ (*). Слово „самодержавный", по его мнѣнію, означаетъ то, что русскій царь не получилъ Верховной власти извнѣ, а самъ держитъ ее. „Русскіе цари", говоритъ онъ, „возникли съ русскимъ царствомъ, воспитавшимъ русскій народъ къ сознанію своего единства. Власть русскаго царя—власть самодержавная, т. е. власть самородная, не полученная извнѣ, не дарованная другой властью. Основаніемъ этой власти служитъ не какой-нибудь юридическій актъ, не какое-нибудь законное положеніе, а все историческое прошедшее русскаго народа". Вслѣдъ за такимъ опредѣленіемъ онъ переходитъ на объясненіе связываемыхъ съ самодержавіемъ—неограниченности и законномѣрности, какъ дополняющихъ другъ друга понятій. „Если въ конституціонной монархіи" (**), пишетъ онъ, „неограниченная Верховная власть распредѣляется между нѣсколькими органами, изъ которыхъ поэтому ни одинъ не обладаетъ неограниченной властью, то въ Россіи она сосредоточена въ одномъ органѣ, который поэтому обладаетъ всею полнотой Верховной власти, неограниченной по своему существу". Признавая такимъ образомъ облеченіе самодержца всей полнотой суверенныхъ правъ, которыя, по мнѣнію западно-европейскихъ юристовъ, принадлежатъ отвлеченному понятію государства, Алс-

(*) Русское государственное право, 1897 г.

(**) Тамъ же, стр. 222.

ксѣевъ, олицетворяя эту власть и сосредоточивая ее въ одномъ органѣ, въ одномъ лицѣ—въ особѣ Государя, долженъ неминуемо отмѣтить и общее свойство этой власти—неограниченность, существующую въ предѣлахъ и на основаніи законовъ, самой такой властью изданныхъ. Вотъ почему онъ, вполнѣ послѣдовательно въ этомъ отношеніи отождествляя понятіе самодержавной власти съ понятіемъ суверенитета, говоритъ: „Если Верховная власть не можетъ быть ограничена другой, внѣ ея стоящей властью, то изъ этого не слѣдуетъ, что она не можетъ ограничивать самое себя. Признавая для себя обязательными законы, ею самой изданные, она не ограничивается внѣ ея стоящей властью, но этимъ лишь сама себя ограничиваетъ. Это, другими словами,—самоограниченіе, не противорѣчащее самоопредѣленію, составляющему существенное свойство Верховной власти, какъ власти неограниченной“.

Интересно отмѣтить, что пр. Алексѣевъ изъ своего опредѣленія самоограниченія приходитъ къ логическому выводу, что въ Россіи princeps legibus solutus non est, въ то время, какъ пр. Романовичъ-Славатинскій, равнымъ образомъ усиленно подчеркивающій самобытность основъ самодержавія, въ полнотѣ державныхъ правъ Русскаго монарха видѣлъ освобожденіе послѣдняго отъ дѣйствія законовъ.

По мнѣнію этого послѣдняго юриста, „русская Верховная власть стихійно выработана народными массами“ (*). Въ опредѣленіи понятій самодержавія и неограниченности онъ не даетъ ничего новаго и ничего не прибавляетъ къ цитированнымъ нами выше опредѣленіямъ. Самодержавіе, по его опредѣленію, означаетъ, что Государь Императоръ самъ держитъ всѣ стихіи своего державнаго права, безъ всякаго участія другой какой бы то ни было власти въ государствѣ. Въ немъ воплощается самость и державныя права великой русской націи, которыя она выработала потомъ и кровью своего многовѣкового историческаго развитія. Въ опредѣленіи же неограниченности онъ слово въ слово повторяетъ опредѣленіе Сперанскаго, но, говоря затѣмъ о томъ, что неограниченность эта не впадаетъ въ произволъ, онъ пишетъ: „Произволъ монарха ограничивается только его совѣстью, тѣмъ, что называется страхомъ Божьимъ, силою вещей, логикой событій. Гарантія заключается въ положеніи самодержца, возвы-

(*) Романовичъ-Славатинскій. Система русскаго государственнаго права, 1886 г., стр. 75.

шеніемъ надъ всѣми сословіями и партіями, въ совершенной общности его интересовъ съ государственной пользой и благомъ народнымъ".

Обращаясь ко всѣмъ даннымъ нашими учеными юристами опредѣленіямъ существа и понятія нашей Верховной власти, мы не видимъ одного общепризнаннаго представленія. Несомнѣнно, самодержавіе представляетъ собой явленіе оригинальное, и въ опредѣленіи его всегда желательно было подчеркнуть его отличительное свойство. Изъ всего вышесказаннаго ясно видно, что наши юристы признавали оригинальныя особенности самодержавія, и каждый самъ по своему подчеркивалъ тѣ его черты, которыя онъ принималъ за основныя. То его помѣщали между монархіей и деспотіей, какъ особый видъ государственнаго властвованія, то, считая понятіемъ тождественнымъ неограниченной монархіи, отмѣчали тѣ стороны, которыя, по мнѣнію автора, были наиболѣе существенны и особенно рельефно подчеркивали положеніе самодержавія въ общемъ ученіи о Верховной власти. Выдвигалась на видъ ст. 47 старыхъ осн. законовъ, чѣмъ подчеркивалась подзаконность дѣятельности монарха велѣніямъ, имъ самимъ изданнымъ, чѣмъ какъ бы хотѣли показать, что неограниченность воли самодержца проявляется въ предѣлахъ и границахъ, имъ самимъ ранѣе указанныхъ, а поэтому, слѣдовательно, нужно считать Россійскую имперію государствомъ правомѣрнымъ, а не деспотіей; указывалась самостоятельность и независимость Верховной самодержавной власти отъ какой бы то ни было воли, внѣ ея находящейся, указывалось на особенность ея историческаго развитія въ связи съ всей русской исторіей,—все это, взятое вмѣстѣ, очерчивало въ большей степени внѣшнюю сторону самодержавія. Что же касается до внутренняго его содержанія, то въ этомъ отношеніи наиболѣе полное и ясное опредѣленіе дано Сперанскимъ, и наши государствовѣды нисколько не развили высказанныхъ имъ положеній и даже часто и не воспроизводили его, какъ опредѣленіе внутренней стороны самодержавія. Нельзя поэтому сказать, чтобы понятіе о той русской государственной власти, которая создала огромнѣйшее государство земного шара, которая заставляла трепетать и Европу и Азію, рѣшавшая однимъ почеркомъ пера труднѣйшіе вопросы не только внутренней жизни, но и міровые, было всесторонне и детально разобрано и изложено въ нашей наукѣ. Едва ли всякій изъ изучавшихъ юридическія науки могъ ясно дать себѣ отчетъ объ оригинальности нашего государственнаго строя. Когда въ пері-

одъ революціоннаго движенія 1905—09 г. раздавались теоретическія нападки на самодержавіе, то въ нихъ трудно было уловить, что собственно подразумѣвалось подъ этимъ словомъ, надо ли было это понимать какъ атаку вообще на принципъ наслѣдственной монархіи, какъ недовольство правительственной системой, законодательною дѣятельностью. Въ произвольномъ дѣйствіи властей, въ отсутствіи строгаго соблюденія началъ законности, въ безотвѣтственности администраціи, въ отсутствіи уваженія личности и свободы мнѣнія видѣли основныя свойства самодержавнаго правленія: фактическое положеніе вещей смѣшивали съ извѣстнымъ принципомъ. Одни смѣшивали самодержавіе съ полицейскимъ режимомъ, съ полицейской системой правленія, и не отдѣляли Верховную власть отъ правительства, другіе, точно также осуждая систему управленія, въ самодержавіи видѣли единственный залогъ правильнаго развитія нашихъ государственныхъ силъ. Въ то время, какъ раздавались привѣтствія по случаю учрежденія Государственной Думы, въ которой видѣли возрожденіе старины—совѣта съ землей, забытаго въ западническій періодъ русской жизни, говорилось, что созывъ Государемъ представителей народа для обсужденія законодательныхъ проектовъ явится залогомъ столь любезнаго нашимъ славянофиламъ единенія царя съ народомъ и долженъ служить возстановленію самодержавія въ его истинномъ смыслѣ, затемненномъ бюрократической системой управленія;—слышалось вмѣстѣ съ тѣмъ нѣчто другое: въ созывѣ народныхъ представителей видѣли отказъ отъ историческихъ монархическихъ правъ, коренное измѣненіе принципа Верховной власти, сліяніе съ западными теоретическими ученіями, полнѣйшее крушеніе монархіи въ Россіи; напр., газета „Начало“ (*) писала, что въ событіяхъ 1905 г. пролетаріатъ схоронилъ самодержавіе. При такихъ условіяхъ возможно лишь допустить, что возрождали и, въ особенности, хоронили нѣчто такое, о чемъ не составилось въ обществѣ истиннаго, точнаго и опредѣленнаго понятія.

При такой неопредѣленности понятія самой Верховной власти, при наличіи многихъ неясностей въ законахъ, неурегулированности многихъ сторонъ внутренней жизни, естественно являлась необходимость въ ясномъ, стройномъ изложеніи основъ нашего строя, въ установленіи правильно работающаго государственнаго механизма. На это установленіе государственнаго по-

(*) № 1—13 ноября 1905 г.

рядка на всемъ пространствѣ огромной имперской территоріи и были направлены заботы всѣхъ русскихъ императоровъ, но теорія—отвлеченная мысль, продуктъ ученія западныхъ мыслителей, ставила на первое мѣсто не конституцію порядка, а конституцію власти, въ смыслѣ раздѣленія суверенитета Верховной власти. Это столкновеніе двухъ теченій—практическаго и теоретическаго при отсутствіи ясныхъ, опредѣленныхъ, въ стройную форму облеченныхъ основъ власти и давало мѣсто постоянной борьбѣ мнѣній и внутреннимъ нестроеніямъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ неясная характеристика основъ нашей Верховной власти въ связи съ извѣстными внутренними неустройствами, несовершенствомъ административной системы, отсутствіемъ гарантій законномѣрности дѣйствія властей—выдвигали понятіе конституціи правового порядка, какъ лозунга общественныхъ движеній, за которой скрывались иногда самыя разнообразныя цѣли и стремленія, и которая проповѣдывалась, какъ начало благоденствія и порядка, въ противоположность самодержавію, причемъ, и конституція и самодержавіе понимались въ извращенномъ видѣ.

Въ это же самое время, при такомъ неопредѣленномъ взглядѣ на конституцію и самодержавіе, одно слово: конституція—являлось какимъ-то страшилищемъ, даже когда она понималась какъ установленіе столь необходимаго правопорядка (*). Даже такой государственный дѣятель, какъ гр. С. Ю. Витте, который въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ 17 октября 1905 г. писалъ, что Россія переросла форму существующаго строя и стремится къ строю правовому на основѣ гражданской свободы, и что задача правительства сводится къ устроенію правового порядка, и тотъ въ свое время въ своей запискѣ „Самодержавіе и Земство“ (**), составленной въ 1901 г., говоритъ, что „конституція вообще „великая ложь нашего времени“ и что, въ частности, къ Россіи, при ея разноязычности и разноплеменности, эта форма правленія непримѣнима безъ разложенія государственнаго

(*) Напр., А. Кирѣевъ въ своемъ соч. „Россія въ началѣ XX в.“ (изд. 1905 г.), видя, въ какое неопредѣленное состояніе пришла страна, и взывая къ старымъ Земскимъ Соборамъ, пишетъ: „Мы пришли къ распутью: мы должны избрать тотъ или другой путь—или опрокинуться въ конституцію, въ правовой порядокъ и погибнуть, перестать быть великою, святой Русью, или „вернуться домой“.

(**) Гр. Витте. Самодержавіе и земство, изд. 1908 г., стр. 210—211.

режима". Этотъ взглядъ на конституцію, съ одной стороны, какъ на начало враждебное историческимъ устоямъ жизни, а съ другой, какъ на якорь спасенія при смутномъ настроеніи конца XIX и нач. XX в.в., при полной безпомощности и несостоятельности русской юридической науки, не шедшей, въ лицѣ большинства своихъ государствовѣдовъ, далѣе перефразировки иностранныхъ учебниковъ, при отсутствіи принциповъ національнаго воспитанія и образованія, при расшатанности общихъ устоевъ въ сознаніи общества, служилъ основаніемъ ко многимъ волненіямъ умовъ, къ увлеченію теоріями и къ разладу въ области и безъ того неясныхъ идейныхъ представленій. Въ указанномъ нами выше всеподданнѣйшемъ докладѣ графъ Витте считалъ, что корни волненій находятся „въ нарушенномъ равновѣсіи между идейными стремленіями русскаго мыслящаго общества и внѣшними формами его жизни";—и дѣйствительно, изученіе основъ западной государственной власти въ связи съ общимъ увлеченіемъ Западомъ и полнѣйшимъ игнорированіемъ изученія и развитія принциповъ національной власти увлекало наше общество въ даль отъ реальной жизни, отъ родной почвы въ высь неопредѣленныхъ, полуизученныхъ представленій, въ чуждую психологію, пока, наконецъ, не привело къ полнѣйшему банкротству мысли, проявившейся въ революціи 1905—6 гг. Если планы молодого земства 60-хъ годовъ стояли на землѣ, были проникнуты чувствомъ національнаго, любви къ родинѣ, то рѣшенія земскихъ съѣздовъ 1904—1905 г. носили на себѣ отпечатокъ какихъ-то идей, почерпнутыхъ изъ наскоро изученныхъ юридическихъ сочиненій, ни чѣмъ не связанныхъ съ общими русскими государственными понятіями. Въ то время, какъ спокойные изслѣдователи русской жизни, какъ, напр., Грановскій, A. Leroy-Beaulieu и др., видятъ въ централизаціи, въ единствѣ государственной власти—самодержавіи то начало, которому единственно обязана Россія своей цивилизаціей,—теоретическіе реформаторы 1905 г., исходя изъ обратнаго, анти-историческаго пониманія сущности русской Верховной власти, смѣшиваемой ими съ понятіемъ администраціи, въ своихъ конституціонныхъ планахъ совершенно игнорировали вопросъ о Верховной власти, и лозунгъ „долой самодержавіе" никогда не получалъ правильнаго, безпристрастнаго анализа. Ни въ конституціонномъ планѣ, выработанномъ группой образовавшагося въ 1901 г. союза „Освобожденія", напечатанномъ зимой 1905 г. заграницей, а затѣмъ и въ Рос-

сіи (*), ни въ другомъ, измѣненномъ и исправленномъ С. А. Муромцевымъ, помѣщенномъ въ „Русскихъ Вѣдомостяхъ“ (**), ни въ программѣ наиболѣе популярной въ это время партіи конституціонно-демократической, выработанной учредительнымъ съѣздомъ партіи 12—18 октября 1905 г., мы не встрѣтимъ указанія на существо нашей Верховной власти, представляющей въ своемъ лицѣ всю полноту единства государственной власти. Въ указанные конституціонные проекты, какъ и въ другіе, вкладывались теоретическія понятія, конституція писалась, какъ копія съ общаго кодекса конституцій, а не составлялась на основаніяхъ, добытыхъ изъ всего историческаго развитія народа. Планъ государственнаго строенія долженъ быть суммой народныхъ представленій о своемъ государственномъ устройствѣ, а не плодомъ отвлеченнаго мышленія. Подчиненіе чуждымъ народному пониманію конституціоннымъ нормамъ есть подчиненіе насильственное. Въ конституціи долженъ отразиться народный духъ, народныя вѣрованія,—тогда конституція будетъ обладать присущимъ ей свойствомъ—неизмѣняемостью. Конституціи Франціи въ теченіе XIX в. мѣнялись нѣсколько разъ, и всѣ онѣ, наравнѣ со многими другими западно-европейскими конституціями, составленными подъ громъ орудій, залитыми кровью сторонниковъ различныхъ политическихъ ученій, представляютъ мало гарантій въ своей неизмѣняемости, въ правильномъ соотношеніи между нормами и воззрѣніями населенія. У насъ въ Россіи опьяненіе теоретическими ученіями въ связи съ поклоненіемъ Западу давно толкало общественную мысль принять принципы отвлеченнаго юридическаго ученія, какъ основу конституціи. A. Leroy-Beaulieu говоритъ по этому поводу, что Россія такъ много и во всемъ копировала Западъ, что она, несомнѣнно, въ концѣ концовъ заимствуетъ и идею конституціи, которая, въ какой бы она формѣ ни была заимствована, будетъ искусственна, безсильна (***).

Россія, дѣйствительно, въ концѣ концовъ заимствовала конституцію во внѣшней ея формѣ, и нужно надѣяться, что въ этой

(*) Жур. „Право“, 1905 г., № 21.

(**) „Русскія Вѣдом.“, № 180, 6 іюля 1905 г.

(***) A. Leroy Beaulieu. L'empire des Tsars et les Russes.—1892. t. II, 599. Toute espèce de constitution politique ne serait en Russie qu' un emprunt plus ou moins déguisé, qu'une oeuvre artificielle, sans force, sans durée, sans vertu..... Aucun Etat n'a aussi souvent copié autrui, a ce point de vue même j'oserai dire qu'elle a déjà trop imité Occident pour ne point pousser plus loin l'imitation.

формѣ она не окажется безсильной, а начнетъ, наконецъ, развивать вложенную въ нее идею о нашей національной власти, и Россія выступитъ на путь, говоря словами И. Аксакова: „истиннаго прогресса, живого, плодотворнаго развитія земскихъ основъ нашего государственнаго строя подъ сѣнью могущественной, вполнѣ своей народу и всей землѣ, вполнѣ національной по духу и стремленіямъ, Верховной державной власти". Такова, намъ кажется, идея новыхъ основныхъ законовъ, къ изученію которыхъ мы постепенно переходимъ.

Глава IV.

Настоящее положеніе основъ русской государственной власти.

Изложивъ основные моменты исторіи нашего строя, ученія о немъ, мы должны обратиться къ ближайшему разсмотрѣнію современнаго положенія государственной власти и дѣйствія ея въ томъ видѣ, въ которомъ она представляется согласно существующимъ основнымъ законамъ.

Ни учрежденіе Государственной Думы, ни новыя начала, возвѣщенныя 17 октября 1905 г., не сопровождались, въ сущности, ясными указаніями на измѣненія основъ нашей государственной власти. Это были личные октропированные акты Государевой милости, возвѣщенной путемъ манифеста, а не въ установленномъ ст. 50 осн. зак. (изд. 1892 г.) законодательномъ порядкѣ, т. е. въ видѣ Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта. Критики акта 6 августа 1905 г., учреждавшаго Г. Думу, исходя изъ того взгляда, что Высочайше утвержденное мнѣніе Госуд. Совѣта 6 іюня 1905 г., укрѣпляя порядокъ изданія законовъ, обязывало Сенатъ не обнародывать законодательныхъ постановленій, въ случаѣ, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ основныхъ законовъ, считали положеніе 6-го августа лишь Высочайшимъ повелѣніемъ, изданнымъ въ порядкѣ управленія, а потому могущимъ быть ежеминутно отмѣненнымъ. Нельзя не признать этотъ взглядъ, быть можетъ, и правильно обоснованнымъ съ логической точки зрѣнія общей теоріи права, не вполнѣ обоснованнымъ съ исторической и практической точекъ зрѣнія. Во-первыхъ, въ русской исторіи не было случая, чтобы Верховная власть лишала народъ тѣхъ милостей, которыя она ему давала, и заподозрить ее въ этомъ –это значитъ смотрѣть на русскую жизнь глазами тѣхъ теорій, которыя основаны на личномъ недовѣріи къ монарху.

Во-вторыхъ, въ тѣхъ немногочисленныхъ случаяхъ, когда изданіе законодательныхъ велѣній совершалось въ видѣ манифестовъ (*), они на практикѣ не сопровождались утвержденнымъ мнѣніемъ Госуд. Совѣта, что является вполнѣ естественнымъ, такъ какъ самъ по себѣ манифестъ есть объявленіе Высочайшей воли по какимъ-либо чрезвычайнымъ событіямъ, знаменующимъ собой извѣстные историческіе моменты, а поэтому возсозданіе въ Россіи и включеніе въ число высшихъ государственныхъ установленій новаго образуемаго изъ выборныхъ лицъ органа, есть скорѣе даръ Верховной власти, нежели получившее Высочайшее утвержденіе предположеніе и мнѣніе Госуд. Совѣта. Вотъ почему названный актъ, равно какъ и нѣкоторые послѣдующіе, какъ напр., избирательный законъ 11 декабря 1905 г., манифестъ и указы 20 февраля 1906 года и конституція 23 апрѣля 1906 г., изданные какъ непосредственное, самостоятельное волеизъявленіе монарха въ области установленія новыхъ основныхъ началъ государственнаго строя, не были актами въ строгомъ смыслѣ слова ни законодательными, ни правительственными, это были акты той особой власти, которая располагала въ данномъ случаѣ всѣми тремя моментами законодательной дѣятельности—инціативы, разсмотрѣнія и послѣдняго рѣшенія, черпавшей свои права въ самой себѣ, а не пользовавшейся ею въ силу какой-либо делегаціи—власти единоличной, единоволыной, а поэтому и болѣе сильной, чѣмъ какое-либо учредительное собраніе—власти самодержавной, которая начинаетъ съ этого времени получать болѣе опредѣленное очертаніе и отличіе отъ понятія абсолютизма, навязываемаго ей нерѣдко за послѣдніе два вѣка. Отнынѣ является возможность болѣе отчетливо представлять себѣ понятіе о русской Верховной власти, отдѣлить ее отъ всѣхъ тѣхъ административныхъ ошибокъ и пробѣловъ въ дѣйствіяхъ подчиненныхъ властей, которыя удавалось покрывать безотвѣтственностью Верховной власти.

Реформы 1905—06 г.г. не измѣнили извѣстныхъ основъ государственной власти, онѣ установили иной порядокъ ея волеизъявленія, многое дополнили, создали извѣстное единство дѣйствія правящихъ учрежденій, и предуказали пути, которыми должно развиваться разорванное единство народной мысли съ царскимъ рѣшеніемъ. Указъ Сенату 23 апрѣля 1906 года, которымъ были объявлены новые конституціонные законы, замѣнив-

(*) См. Коркуновъ. Государственное право, т. II, изд. 1897 г. стр. 119.

ніе собой прежніе, до извѣстной степени запутанные, основные законы, и согласованные съ дарованными за послѣднее время манифестами правами, ясно и опредѣленно говорилъ о томъ, что издаваемая конституція сохраняетъ въ своихъ основныхъ чертахъ прежніе основы Верховной власти: „Манифестомъ 17 октября 1905 г. Мы возвѣстили объ осуществленіи Нами законодательной власти въ единеніи съ представителями народа и о дарованіи населенію незыблемыхъ основъ гражданской свободы. *Установивъ новые пути, по которымъ будетъ проявляться самодержавная власть Всероссійскихъ монарховъ въ дѣлахъ законодательства* (*), Мы утвердили манифестомъ 20 февраля сего года порядокъ участія выборныхъ отъ народа въ сихъ дѣлахъ и опредѣлили временными правилами условія пользованія населеніемъ гражданскою свободою. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ видахъ укрѣпленія основъ обновляемаго государственнаго строя, Мы повелѣли свести во едино постановленія, имѣющія значеніе основныхъ государственныхъ законовъ, подлежащихъ измѣненію лишь по почину Нашему, и дополнить ихъ положеніями, точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ нераздѣльно власти Верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной".

Такимъ образомъ, въ этомъ послѣднемъ актѣ, закончившемъ собой циклъ манифестовъ и указовъ, которыми вводились измѣненія въ политическую жизнь страны, въ его заключительныхъ словахъ мы видимъ завершеніе работъ, возбужденныхъ указомъ 12 декабря 1904 г. Принципъ, высказанный въ указѣ 12 декабря, обнародованный въ неоднократно указываемомъ нами законѣ 6 іюня 1905 г. по отношенію къ старому порядку, въ смыслѣ обязательнаго предварительнаго обсужденія законопроектовъ въ спеціальномъ органѣ, т. е. въ Государственномъ Совѣтѣ, примѣненный манифестомъ 17 октября къ новому учрежденію, созданному манифестомъ 6 августа—Государственной Думѣ, яснѣе очерченный манифестомъ 20 февраля 1906 г., установившемъ точнѣе и опредѣленіе права Думы и Совѣта, нашелъ себѣ окончательную формулировку въ основныхъ законахъ 23 апрѣля. Въ этихъ новыхъ основныхъ законахъ исчезаетъ все то различіе формъ законодательныхъ велѣній, которыя были перечислены въ ст. 53 тома I (по изданію 1892 г.), и лишь одинъ „законъ" становится единственною формой этихъ велѣній, вмѣстѣ съ тѣмъ устанавливается и понятіе указа въ томъ смыслѣ, который ему прида-

(*) Курсивъ нашъ.

вался Коркуновымъ въ его монографіи „Указъ и законъ". Теорія закона въ формальномъ смыслѣ, закона не по своему существу, а по формѣ изданія, присвоеніе имени закона лишь велѣніямъ, изданнымъ въ установленномъ порядкѣ (ст. ст. 84—86), получила господствующее значеніе. Мысль, многіе годы жившая въ обществѣ и въ самыхъ государственныхъ установленіяхъ, мысль о разграниченіи закона и указа нашла себѣ, наконецъ, осуществленіе въ настоящихъ основныхъ законахъ. Прежнее доминирующее положеніе матерьяльныхъ законовъ замѣнилось формальными. Въ силу этого ст. 84 нынѣшнихъ основныхъ законовъ гласитъ: „Имперія россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ", замѣнившъ собой статью, въ которой говорилось о законахъ „отъ самодержавной власти исходящихъ". Въ такой формулировкѣ слѣдуетъ видѣть не измѣненіе какого бы то ни было принципа Верховной власти, а лишь указаніе на то, что нынѣ признакомъ закона является не моментъ его изданія, какъ это разсматривалось при старомъ порядкѣ законодательства, но прохожденіе его чрезъ спеціально для сего установленныя стадіи, т. е. развивается принципъ ст. 50 прежнихъ осн. зак., о которой будетъ еще рѣчь. Ст. 84 является отраженіемъ всѣхъ трудовъ по установленію твердаго понятія закона, но разсматривать ее слѣдуетъ въ связи съ ст. ст. 1 учрежденій Гос. Совѣта и Думы. Если бы означенная статья осталась безъ измѣненія въ редакціи, то и нынѣ пришлось бы всѣ велѣнія Верховной власти безъ различія формы изданія считать закономъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, сопоставляя эту статью съ ст. 1 учрежденія Гос. Думы и ст. 1 учрежденія Гос. Совѣта, которыя говорятъ о Думѣ и Совѣтѣ, какъ объ учрежденіяхъ, существующихъ для обсужденія „законодательныхъ предположеній, восходящихъ къ Верховной самодержавной власти", окажется, что законопроекты получаютъ силу закона лишь по утвержденіи ихъ носителемъ самодержавной власти, т. е. исходятъ отъ сей послѣдней уже какъ общеобязательныя для всѣхъ нормы, говоря, иными словами, принципъ прежней ст. 47 основныхъ законовъ нисколько не прекратилъ своего существованія, а лишь видоизмѣнился въ томъ смыслѣ, что Верховная самодержавная власть издаетъ законы, не въ порядкѣ, указанномъ въ прежней 50 ст., т. е. по обсужденіи законопроекта лишь въ Гос. Совѣтѣ, а по обсужденіи его и въ Совѣтѣ и въ Думѣ.

Если, на основаніи ст. 53 прежнихъ основныхъ законовъ, силу закона имѣли различнаго рода наименованія велѣній госу-

дарственной власти, то съ того момента, когда указомъ 12 декабря 1904 г. было объявлено объ укрѣпленіи началъ законности, о сведеніи, такъ сказать, законовъ къ одному мѣсту, когда отличительнымъ признакомъ закона былъ выставленъ порядокъ изданія и когда вмѣстѣ съ тѣмъ отдѣлены были, о чемъ говоритъ и указъ 23 апрѣля, велѣнія Верховной власти въ порядкѣ законодательства отъ иныхъ, то станетъ яснымъ, какой смыслъ имѣетъ ст. 84 нынѣшнихъ основныхъ законовъ, говорящая о законахъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ. Отнынѣ ни докладъ отдѣльнаго министра, ни положенія учрежденій, считавшихся ранѣе конкурировавшими съ Государственнымъ Совѣтомъ, какъ напр., Военнаго и Адмиралтействъ Совѣтовъ, не могутъ получить по точному смыслу ст. 86 настоящихъ осн. зак., наименованіе и силы закона, хотя бы они даже и содержали въ себѣ велѣнія общаго характера.

Изданіе основныхъ законовъ, установившихъ и формулировавшихъ права русскихъ подданныхъ и ихъ обязанности, порядокъ изданія законовъ чрезъ установленные органы, объединенную дѣятельность правительства, имѣло въ виду ту же цѣль, къ которой стремился еще и Сперанскій, о чемъ онъ писалъ въ своемъ знаменитомъ Пермскомъ письмѣ въ 1813 г. Императору Александру I (*): „Весь разумъ сего плана (общаго государственнаго преобразованія) состоялъ въ томъ, чтобы посредствомъ законовъ утвердить власть правительства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствію сей власти болѣе достоинства и истинной силы". Изданіе ихъ явилось завершеніемъ мысли о развитіи принциповъ государственнаго устройства, высказанной еще манифестомъ 1810 г., что „истинный разумъ усовершенствованій въ государственномъ устройствѣ Россіи состоялъ въ томъ, чтобы, по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ, учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона". 23 апрѣля 1906 г. былъ тѣмъ днемъ, когда Россія перешла отъ режима, полнаго нерѣдко противорѣчій и колебаній, опиравшагося частью на писанное право, по большей частью на временныя правила и на случайныя перемѣнчивыя административныя распоряженія, къ режиму, конституированному писанными нормами новыхъ законовъ, воплотившихъ въ себѣ, какъ извѣстныя теоретическія требованія вѣка, такъ и старые исторические принципы и практику.

(*). Бар. Корфъ. Жизнь гр. Сперанскаго, т. I, стр. 110.

Принципіальные противники понятія самодержавія, понимаемаго, какъ понятіе тождественное съ абсолютизмомъ, какъ напр., В. Гессенъ, видѣвшій въ немъ „символъ всего нашего мрачнаго прошлаго, нѣкового гнета, тяготѣвшаго и еще тяготѣющаго надъ несчастной страной" (*), признали, что послѣ событій 1905—06 годовъ Императоръ Всероссійскій потерялъ всякое свое значеніе и волю и сталъ лишь простымъ исполнителемъ велѣній народнаго собранія. Въ журналѣ „Полярная Звѣзда" В. Гессенъ говоритъ, что послѣ 17 октября 1905 года воля монарха, поскольку она не совпадаетъ съ волей народнаго представительства, лишена значенія и силы закона (**). Едва ли можно признать правильнымъ уже при одномъ существованіи абсолютнаго veto тотъ взглядъ, что этотъ манифестъ лишилъ монарха свободнаго волеизъявленія въ области законодательныхъ вопросовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ создававшаяся какъ будто въ этомъ случаѣ нѣкоторая неопредѣленность актовъ, имѣвшихъ своею задачею развитіе дарованныхъ реформъ, изданныхъ вскорѣ послѣ манифеста 17 октября не въ указанномъ здѣсь порядкѣ, т. е. безъ согласія не собиравшейся еще фактически Гос. Думы, заставили Н. Лазаревскаго (***) и В. Ивановскаго (****) признать прекращеніе, такъ называемаго, самодержавнаго режима и замѣну его конституціоннымъ не 17 октября, а 27 апрѣля 1906 г., т. е. въ день собранія первой Государственной Думы. Мы не можемъ согласиться съ обоими этими положеніями: во-первыхъ манифестъ 17 октября не вводилъ тотчасъ непосредственно новый законодательный порядокъ, онъ устанавливалъ его въ будущемъ съ момента собранія Госуд. Думы, вмѣстѣ съ тѣмъ онъ не сопровождался отмѣною дѣйствія существовавшихъ тогда основныхъ законовъ, хотя пересмотръ ихъ логически являлся первой неотложной необходимостью (*****), а поэтому они сохраняли въ этотъ моментъ всю

(*) „Полярная Звѣзда", № 9, 10 февраля 1906 г., стр. 634.

(**) Тамъ же, стр. 631.

(***) Конституц. право. 1908 г., стр. 117.

(****) Учебникъ госуд. права 1908 г., стр. 336.

(*****) Этого же взгляда держится и Dr. Schlesinger въ Jahrbuch des öffentlichen Rechts. (her. von Jellinek, Laband und Piloty) в. II, 1908 г., стр. 111. Онъ говоритъ, что власть русскаго Государя послѣ манифеста 17 октября осталась та же, что была и раньше, и считаетъ правильнымъ взглядомъ высказанный въ Думѣ взглядъ октябристовъ, что актъ 17 октября не внесъ идеи ограниченія— онъ былъ лишь актомъ обѣщанія реформъ; также пр. Паліенко—Основные законы и форма правленія въ Россіи 1910 г., стр. 12: „Въ морально-политиче-

свою силу. Вотъ почему издаваемые въ это время въ старомъ установленномъ порядкѣ законы были настоящими, а не „временными“ законами, какъ это считаетъ В. Гессенъ. Во-вторыхъ, нельзя не признать, что манифестъ 17 октября, при сохраненіи общихъ основъ власти, являлся прямымъ продолженіемъ принципа привлеченія выборныхъ лицъ отъ населенія манифеста 6 августа, которымъ же и предусматривалось сохраненіе за Верховной властью права усовершенствовать учрежденіе Гос. Думы, „когда сама жизнь укажетъ необходимость измѣненій“, которыя „удовлетворяли бы потребностямъ времени и благу государственному“. При этомъ слѣдуетъ, вѣдь, вспомнить, что по бывшему 17 октября въ силѣ положенію 6 августа о Государственной Думѣ, имѣвшей характеръ совѣщательнаго органа при Государственномъ Совѣтѣ, обсужденіе законопроекта въ Думѣ не являлось обязательнымъ признакомъ закона, тогда какъ, согласно Высочайше утвержденному мнѣнію Государственнаго Совѣта 6 іюня того же года, обсужденіе въ Гос. Совѣтѣ было таковымъ признакомъ, и при этомъ по положенію о Гос. Думѣ допускались случаи изданія законовъ безъ обсужденія предварительно ихъ въ Гос. Думѣ. Это могло имѣть мѣсто тогда (ст. 53), когда по указанію Его Императорскаго Величества на медленность разсмотрѣнія дѣлъ въ Думѣ, Совѣтъ назначаетъ срокъ для представленія Думой своего заключенія, и если онъ его къ этому времени не получитъ, то разсматриваетъ дѣло самъ безъ всякаго по сему вопросу мнѣнія Государственной Думы. Равнымъ образомъ министры и главноуправляющіе могли вносить свои дѣла въ одинъ Гос. Совѣтъ, если это дѣло не могло быть обсуждено Думой изъза неприбытія дважды на разсмотрѣніе этого дѣла въ Общее собраніе свыше $^2/_3$ всего числа членовъ, а въ отдѣлъ свыше $^1/_2$. Манифестъ 17 октября измѣнилъ это положеніе Гос. Думы и призналъ за нею тѣ права, которыя недавно были подтверждены за Гос. Совѣтомъ, въ томъ смыслѣ, что обсужденіе законопроекта въ Гос. Думѣ является однимъ изъ главнѣйшихъ обязательныхъ формальныхъ признаковъ закона. Правда, принципы, положенные въ образованіе Гос. Думы и Совѣта, были различны и

скомъ отношеніи манифестъ 17 октября есть декларація величайшей важности, но съ формально юридической стороны она не ввела никакихъ существенныхъ измѣненій въ дѣйствовавшее въ этотъ моментъ государственное право Россіи, предуказавъ лишь путь, по которому должна была идти реформа“.

Равнымъ образомъ A. Palme: Die russische Verfassung—стр. 81—признаетъ за актомъ 17 октября лишь значеніе обѣщанія.

являлась полнѣйшая возможность дѣлать различные выводы и о существѣ и объ отношеніяхъ къ другимъ учрежденіямъ вновь образуемаго органа, однако, съ строго юридической точки зрѣнія, послѣ октябрьскаго манифеста можно признать лишь уравненіе правъ будущей Думы съ Совѣтомъ въ обсужденіи законопроектовъ, что и должно было сохранять свою силу впредь до изданія тѣхъ законодательныхъ нормъ, которыми ясно и точно опредѣлялись всѣ права законодательныхъ органовъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ и день собранія первой Государственной Думы, 27 апрѣля, можно считать переходомъ къ новому законодательному порядку исключительно съ фактической стороны, какъ со дня открытія дѣйствій законодательныхъ органовъ, наличіе которыхъ требуетъ и соблюденія новыхъ ранѣе сего момента установленныхъ правилъ; на этой же практической точкѣ зрѣнія и стоитъ, очевидно, манифестъ 20 февраля 1906 года, постановляющій общее правило, что „со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, законъ не можетъ воспринять силы безъ одобренія Совѣта и Думы", т. е. съ момента фактическаго существованія новыхъ органовъ законодательства. Но, вѣдь, съ юридической общеустановленной точки зрѣнія законъ сохраняетъ свою силу до того момента, когда онъ будетъ отмѣненъ новымъ съ нимъ равносильнымъ: манифестъ 17 октября не отмѣнилъ существовавшихъ основныхъ законовъ, и послѣдніе сохраняли свою силу до замѣны ихъ новыми, т. е. до 23 апрѣля, когда всѣ изданныя доселѣ и существовавшія законоположенія были соединены вмѣстѣ и установили тотъ путь, по которому долженъ былъ идти новый законодательный порядокъ, и самый созывъ Гос. Думы, равно какъ и всѣ полномочія законодательныхъ органовъ, были очерчены основными законами. Вотъ почему было бы болѣе правильнымъ признать установленіе у насъ новаго конституціоннаго строя со дня опубликованія новыхъ основныхъ законовъ, т. е. 23 апрѣля (*).

Если же держаться того толкованія, съ юридической точки зрѣнія, что въ первый день собранія первой Думы произошла смѣна режимовъ, что и имѣется въ виду писателями, разсматривающими указанные акты съ политической точки зрѣнія, то тогда слѣдуетъ признать, что съ этого момента режимъ монар-

(*) Н. Лазаревскій до извѣстной степени соглашается съ этимъ, назв. соч. стр. 119.

хическій, режимъ верховенства единой самодержавной власти, какъ центра и перводвигателя въ области государственной жизни, замѣнился теоретическимъ понятіемъ народнаго верховенства, истинное выраженіе воли котораго никогда не можетъ быть точно опредѣлено, и уступилъ мѣсто главенству органа, служащаго выраженіемъ общей народной воли, которую въ свое время проповѣдывалъ Руссо, какъ высшую суверенную власть въ государствѣ, но и вслѣдъ за тѣмъ, испугавшись этого создаваемаго имъ грознаго призрака власти, а можетъ быть, увидавъ трудность и даже почти невозможность осуществленія практически своего принципа, объявилъ, какъ говоритъ Бенжаменъ Констанъ, что суверенитетъ не можетъ быть не уступаемъ, не делегируемъ, не представляемъ. Говоря иными словами, онъ не можетъ быть осуществляемъ—это значитъ упразднить тотъ принципъ, который былъ только что провозглашенъ. (*). Признавъ такой взглядъ правильнымъ, мы вступили бы въ противорѣчіе съ ст. 4 основныхъ законовъ, которая, воспроизводя до извѣстной степени ст. 1 прежнихъ основныхъ законовъ, указываетъ на то, что власть Императора Всероссійскаго основывается на милости Божьей. Тутъ нѣтъ статьи, подобной, напримѣръ, ст. 25 бельгійской конституціи, 21 греческой, 31 румынской, 39 мексиканской и 71 швейцарской, говорящихъ, что всѣ власти исходятъ отъ народа. По общему смыслу нашей конституціи, по ея характеру октроированія, слѣдуетъ заключить, что всѣ власти покоятся въ особѣ монарха и находятъ себѣ выраженіе въ делегированіи ихъ извѣстнымъ учрежденіямъ. Вотъ почему въ тотъ день, въ который устанавливается начало новой эры, слѣдуетъ видѣть осуществленіе дарованнаго права, исполненіе данной ранѣе Верховною властью обѣщанія, а въ частности исполненіе велѣвшій указа монарха, назначающаго день, скажемъ словами англійскихъ оффиціальныхъ актовъ „выслушать свой народъ въ парламентѣ“. Равнымъ образомъ возможна была бы рѣчь о 27 апрѣля, какъ о созданіи новаго принципа власти, если бы наша конституція, подобно, напримѣръ, ст. 70 бельгійской, ст. 53 греческой, ст. 100 нидерландской признавала бы за Госуд. Думой самостоятельное право собранія къ опредѣленному числу по собственному почину, а не по указу Императора. Вотъ почему все это, взятое вмѣстѣ, заставляетъ признать лишь день опубликованія

(*) Benj. Constant, Coll. comp. des ouvrages 1818 r. t. I, p. 183.

основныхъ законовъ днемъ установленія новаго законодательнаго порядка.

По своему содержанію, опредѣляющему общій порядокъ государственныхъ властей, наши основные законы, несомнѣнно, могутъ именоваться тѣмъ именемъ, которое присвоено наукой для законовъ, устанавливающихъ внутреннюю организацію въ странѣ—конституціей. И всѣми авторами сочиненій, касающихся вопроса о государственномъ строѣ Россіи (*), послѣ реформъ 1905—06 г.г. онъ опредѣляется какъ конституціонный, и лишь нѣмецкій юристъ Hatschek въ своемъ сочиненіи „Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage“ (**), не входя въ разборъ основъ нашей власти, относитъ современную Россію къ числу абсолютныхъ монархій, хотя съ наличіемъ органа народныхъ представителей. В. В. Ивановскій говоритъ, что установленный нашей конституціей строй принадлежитъ къ категоріи наименѣе развитыхъ формъ конституціоннаго строя, отличительныя ея черты приближаютъ ее къ абсолютной монархіи, а характеръ возникновенія ея и сосредоточеніе центра тяжести государственной власти въ особѣ монарха даетъ поводъ называть русскую конституцію конституціей самодержавной. Однако, „какими бы несовершенствами ни отличалась современная русская конституція“, говоритъ онъ: „ея истинное достоинство состоитъ въ томъ, что она результатъ народной жизни; будучи октроирована, представляя даже и теперь непосредственно плодъ бюрократической работы, она все же носитъ на себѣ несомнѣнные слѣды народнаго вліянія; этимъ она рѣзко отличается отъ всѣхъ предшествовавшихъ конституціонныхъ плановъ и проэктовъ“(***). А. Palme считаетъ, что русская конституція существуетъ, несмотря на то, что въ оффиціальномъ и оффиціозномъ языкѣ этотъ терминъ избѣгается, но относитъ ее, вмѣстѣ съ японской, къ типу конституцій, стоящихъ направо. (****). Н. Паліенко говоритъ, что „по смыслу

(*) См. напр. Anatole Leroy Beaulieu въ введеніи къ книгѣ Pierre Chasles, „Le Parlement Russe“, напечатанномъ имъ въ „Journal des Debats“ 11 окт. 1909 г. и озаглавленномъ: La Russe a-t-elle une constitution? говоритъ: „La constitution existe, la constitution fonctionne“. —Во всѣхъ цитируемыхъ нами здѣсь трудахъ о русскомъ государственномъ правѣ: Лазаревскаго, В. Ивановскаго, бар. Нольдѣ, Шалланда, Паліенко, Магазинера, A. Palme, Schlesinger, равно какъ и въ 6 изд. курса Коркунова и друг., русскій государственный строй именуется конституціоннымъ.

(**) Изд. 1909 г. Leipzig.

(***) В. Ивановскій—стр. 337—339

(****) Op. cit. стр. 86.

основныхъ законовъ, Россія, получившая народное представительство съ законодательными полномочіями, теперь является конституціоннымъ государствомъ, хотя и наименѣе развитаго типа". Нельзя не согласиться съ указаннымъ мнѣніемъ: конституція 23 апрѣля не заключаетъ въ себѣ такой грандіозной, планомѣрной перестройки государства, какая была, напримѣръ, задумана въ планѣ государственныхъ преобразованій Сперанскаго, она не провозглашала новыхъ идей, она лишь суммировала въ себѣ всѣ выработавшіе практикой или обычаемъ основные государственные принципы и дарованныя до этого времени права и льготы. Быть можетъ, теоретики конституціонныхъ ученій и правы съ своей точки зрѣнія, не находя наши основные законы соотвѣтствующими какъ новѣйшимъ взглядамъ теоріи, такъ и принципамъ нѣкоторыхъ иныхъ конституціонныхъ государствъ, но наша конституція, все-таки, допускаетъ возможность дальнѣйшаго своего развитія и измѣненія, а вмѣстѣ съ тѣмъ, не идетъ въ разрѣзъ съ создавшимся народнымъ представленіемъ о государственномъ строѣ и не навязываетъ ему идей, не укоренившихся въ его сознаніи. Едва ли можно спорить противъ того, что каждый основной законъ государства долженъ воспроизводить главнымъ образомъ тѣ принципы, которые исповѣдуются народомъ въ силу историческихъ условій и привычекъ. Такая естественная конституція несомнѣнно болѣе практична и жизнеспособна, нежели конституція искусственная, вотъ почему желательно, чтобы въ конституціяхъ не игнорировались присущія народу основныя понятія въ угоду извѣстнымъ шаблонамъ.

Правильность развитія государственной жизни возможна лишь при системѣ, соотвѣтствующей всѣмъ бытовымъ, національнымъ началамъ, вырабатываемымъ вѣками, поколѣніями и историческими условіями, и существующій государственный строй долженъ стоять въ тѣсной зависимости отъ условій развитія народа и его своеобразныхъ свойствъ (*). Вотъ почему и писанная конститу-

(*) Эту мысль поддерживаетъ Блюнчли, въ Allgemeines Staatsrecht, который говоритъ, что die naturgemässe Staatsform entspricht jeder Zeit der Eigenthumlichkeit und der Entwicklungsperiode der Nation, welche in dem Staate lebt (стр. 44). Въ этомъ отношеніи нельзя не обратить для примѣра вниманія, на одно постановленіе персидской конституціи. Покажется, быть можетъ, страннымъ не только для юриста, но и для всякаго европейца, существованіе контроля духовенства надъ законодательной дѣятельностью. А между тѣмъ, такого рода положеніе, соотвѣтствующее укоренившемуся въ сознаніи народа требованію имѣется въ составленной по образцу либеральнѣйшихъ конституцій Запада конституціи персидской, статья 2 которой (конституція составлена самимъ народнымъ со-

ція государства не должна уходить въ угоду теоріи или подражанія далѣе допустимаго условіями государственной жизни. И вся государственная мудрость заключается не въ примѣненіи теоріи на практикѣ, а въ установленіи практики государственнаго строя, согласной съ общими принципами народнаго воззрѣнія, различными болѣе или менѣе у разныхъ національностей. Взглядъ этотъ далеко не новъ, и встрѣчается во всѣ времена и эпохи. Еще Катону приписываетъ Цицеронъ (de Republ. II, 21) слова: Nec temporis unius nec hominis est constitutio reipublicae. Фридрихъ Великій, ставя параллель между различіемъ характеровъ отдѣльныхъ лицъ и отдѣльныхъ государствъ, суммируя то, что составляетъ характеръ государства, понималъ подъ этимъ „его положеніе, его пространство, количество народонаселенія, присущій спеціально народу духъ, его экономическую дѣятельность, его привычки, его законы, его мощь, его недостатки, его богатство и источники его силы". Въ 1803 году Наполеонъ I сказалъ швейцарцамъ: „Всякая форма правленія, которая не является результатомъ длиннаго ряда событій, случаевъ, напряженій силъ народа и его предпріимчивости, не можетъ пустить глубокихъ корней". И дѣйствительно, если посмотрѣть на технику англійскаго парламентаризма, то мы увидимъ, что нужно было почти 7 вѣковъ развитія страны и парламентарной системы, чтобы достичь той формы парламентарнаго управленія, которая существуетъ сейчасъ въ Англіи и служитъ образцомъ для другихъ странъ. Конституція, создаваемая для построенія по ея основаніямъ новаго государства, можетъ быть плодомъ отвлеченнаго теоретическаго творчества, но конституціи, опредѣляющія внутреннее строеніе государства существующаго, должны считаться съ историческими актами, съ историческими принципами, которыхъ нельзя отмѣнить однимъ взмахомъ пера, одними писанными нормами вновь созданныхъ основныхъ законовъ. Наша конституція 23 апрѣля, устанавливающая новый, по сравненію съ прошлымъ, порядокъ законодательства, новыя права гражданъ, соотвѣтствую-

---

браніемъ и утверждена Мохамедъ-Али-Шахомъ) гласитъ, что особая комиссія, „состоящая изъ не менѣе какъ пяти духовныхъ лицъ" должна во всякій вѣкъ и во всякое время внимательно и тщательно обслѣдовать и изучать всѣ законы, проектируемые въ обоихъ законодательныхъ учрежденіяхъ (Меджелисѣ и Сенатѣ) и обязана отвергать изъ нихъ тѣ, которые противорѣчатъ законамъ ислама. Подобнымъ заключеніямъ этой духовной комиссіи будутъ оказываться Меджелисомъ повиновеніе и подчиненіе". (См. Персидская конституція. СПБ. 1908 г., стр. 21.)

ція современнымъ культурнымъ требованіямъ, и по своему содержанію и по формѣ изданія народна, хотя и нѣсколько своеобразна.

По формѣ своего происхожденія конституціи исходятъ отъ народа въ силу учредительной власти, какъ отъ него непосредственно, такъ чаще отъ органа его представителей: даруются монархомъ; являются извѣстнымъ договоромъ между Верховной властью и подданными, или же просто извѣстной учредительной хартіей во вновь образуемыхъ государствахъ. Наша настоящая конституція не содержитъ въ себѣ никакихъ договорныхъ началъ, не безызвѣстныхъ, впрочемъ, нѣкоторымъ конституціоннымъ актамъ нашей исторіи (напр., договоръ съ Владиславомъ, избирательныя условія Шуйскаго, пункты, принятые Императрицей Анной Іоанновной), не видимъ мы тутъ и выраженія учредительной власти народа непосредственно или чрезъ представителей, также не безызвѣстной русскому народу (сказаніе о призваніи князей: „придите княжить и владѣть нами“, приглашеніе князей въ удѣльный періодъ „по всей воли“, наконецъ, самый актъ объ избраніи Михаила Ѳеодоровича на престолъ, считаемый нѣкоторыми учеными за одинъ изъ основныхъ актовъ имперіи). Данный 23 апрѣля актъ есть актъ, опредѣляющій дарованныя права населенію и новый порядокъ законодательства. Изъ этого вытекаетъ, что въ силу такого изданія конституціи русскому монарху всецѣло принадлежитъ власть учредительная. Это обстоятельство имѣетъ тотъ смыслъ, что всѣ предоставляемыя новыми основными законами права основываются не на принципѣ, высказанномъ Руссо, общей воли (volonté générale) народа, а на единичной волѣ монарха, установившаго для русскихъ подданныхъ пользованіе „правовымъ строемъ на основѣ гражданской свободы“—какъ говорится во всеподданнѣйшемъ докладѣ гр. Витте 17 октября 1905 г. Весь XIX в. въ исторіи Европы есть вѣкъ переоцѣнки стараго, развитія индивидуализма, правовой регламентаціи взаимныхъ отношеній общества и государственной власти. Россія, въ свою очередь, попала въ этотъ же круговоротъ вѣка и отдала свою дань извѣстнымъ требованіямъ времени и теоріи, отраженіе чего можно видѣть въ нашей конституціи. Характеръ государственной власти, устанавливаемый нашей дарованной конституціей, весьма отдаляетъ ее отъ того типа конституцій, въ которыхъ все основывается на принципѣ общей воли народа и делегаціи имъ своихъ правъ и власти представительнымъ органамъ. При объективномъ разсмотрѣніи нашей конституціи едва ли мож-

но вывести на основаніи новаго законодательнаго порядка установленіе у насъ принципа народнаго суверенитета и формальнаго ограниченія власти монарха. Пользя болѣе мѣтко опредѣлить настоящее положеніе, чѣмъ это сдѣлалъ Almanach de Gotha, называя Россію—конституціонной монархіей при самодержавномъ царѣ,—l'empire constitutionel sous le tsar autocrat. Наша конституція не содержитъ въ себѣ, подобно многимъ другимъ (*), статьи, указывающей на форму государственнаго строя, но мы едва ли бы допустили ошибку назвавъ Россію конституціонной, самодержавной, наслѣдственной монархіей, съ участіемъ въ законодательной дѣятельности выборныхъ отъ населенія. Если мы подойдемъ къ разсмотрѣнію настоящей нашей конституціи съ точки зрѣнія старой теоріи суверенитета, признаваемаго высшей волей, Верховной независимой властью, то мы увидимъ, что носителемъ суверенныхъ правъ у насъ, какъ и ранѣе, будетъ Государь Императоръ. Эсменъ (**) въ своемъ сочиненіи „Основанія конституціоннаго права" дѣлитъ государства по внутреннему суверенитету на простыя и смѣшанныя. Къ первымъ онъ относитъ чистыя монархіи, гдѣ весь суверенитетъ пребываетъ въ одной личности, и республики, гдѣ на лицо имѣется коллективный носитель суверенитета—нація. Смѣшанными онъ считаетъ всѣ современныя конституціонныя монархіи, въ которыхъ суверенитетъ раздѣленъ между королемъ и представительнымъ собраніемъ націи, но и эти послѣднія конституціонныя монархіи имѣютъ два типа. Въ первомъ случаѣ нація признается, по конституціи, носительницей суверенитета государства, а король является лишь внѣшнимъ его выразителемъ. Примѣромъ этого можетъ служить

(*) См. конституціи: § 1 отд. 1 *баварской*—Бавaрія есть суверенное монархическое государство. § 4 *болгарской*—Княжество Болгарія есть монархія наслѣдственная и конституціонная съ народнымъ представительствомъ. § 1 *датской*—Форма правленія—ограниченная монархія. § 2 *италіянской*—Государство управляется монархическимъ и представительнымъ правительствомъ. § 1 *норвежской*—Форма правленія—ограниченная наслѣдственная монархія. § 4 *португальской*—Форма правленія націи -монархическая, наслѣдственная, представительная. § 1 *сербской*—Сербское королевство есть наслѣдственная конституціонная монархія, съ народнымъ представительствомъ. § 1 *черногорской*—Наслѣдственная конституціонная монархія, съ народнымъ представительствомъ. § 1 *аргентинской*—Представительная, республиканская и федеративная форма правленія: § 1 *бразильской*—Федеративная республика съ представительнымъ режимомъ. § 10 *мексиканской*—Представительная, демократическая, федеративная республика.

(**) Эсменъ, рус. пер. 1898 г. Общія основанія конституц. права, стр. 5—6.

дѣйствующая нынѣ бельгійская конституція. Во второмъ „монархъ, бывшій до этого абсолютнымъ государемъ, пріобщаетъ болѣе или менѣе добровольно націю къ своему суверенитету, делегируя извѣстныя функціи власти представительнымъ собраніямъ". Такими актами были французская хартія 1814 г., прусская конституція 1850 г. Къ этой послѣдней категоріи, казалось бы, слѣдовало отнести и русскую конституцію 1906 г., но послѣдняя не содержитъ въ себѣ никакихъ указаній на раздѣленность суверенитета, а въ законодательныхъ вопросахъ говорится не о раздѣльности властвованія, а о совмѣстной дѣятельности монарха и законодательныхъ органовъ. Современная наука государственнаго права, опредѣляя государство, какъ юридическое лицо, отличается отъ прежней въ томъ, что не приписываетъ суверенитетъ ни монарху, ни народу въ лицѣ представительныхъ органовъ, считая ихъ лишь органами государственной власти, а относитъ его къ отвлеченному понятію - государству. Но это понятіе суверенитета и неограниченности государственной власти въ сущности весьма относительно, такъ какъ по мнѣнію юристовъ, какъ напр., Іеллинека, оно ограничено нормами права. Если же мы пойдемъ еще дальше, то должны будемъ признать, что и право само въ своемъ возникновеніи и примѣненіи ограничено волей законодателя и общимъ его признаніемъ, и въ этомъ кругу подчиненныхъ другъ другу понятій, мы едва ли можемъ установить понятіе той абсолютно независимой суверенной власти, которую приписываютъ государству. Современные юристы, въ своемъ одностороннемъ увлеченіи понятіемъ неопредѣленнаго ими еще права, признали за закономъ, какъ высшимъ неограниченнымъ выраженіемъ воли правового государства власть неограниченную, деспотическую. Это положеніе встрѣчаетъ вполнѣ правильное возраженіе въ сочиненіи англійскаго критика и философа Leslie Stephen Science of Ethics: „Юристамъ не приходится выходить изъ предѣловъ рѣшеній законодательной власти, поэтому они склонны утверждать, что власть эта неограничена. Она, конечно, неограничена въ томъ смыслѣ, что можетъ издавать какіе угодно законы, если представить себѣ, что закономъ именуется каждое правило, составленное законодательной властью. Но, съ научной точки зрѣнія, законодательная власть, конечно, строго ограничена. Она ограничена, такъ сказать, извнутри и извнѣ; извнутри—потому что законодательство есть продуктъ извѣстныхъ соціальныхъ условій и рѣшенія его зависятъ отъ рѣшеній общества; извнѣ—потому что

власть издавать законы зависитъ отъ инстинкта подчиненія, который самъ по себѣ имѣетъ предѣлы. Если бы законодательная власть рѣшила, что слѣдуетъ убивать всѣхъ дѣтей съ голубыми глазами—не убивать такихъ дѣтей было бы противозаконно, но законодатели должны сойти съ ума, прежде чѣмъ издать такой законъ, а подданные быть идіотами, чтобы ему подчиниться"

Власть, въ сущности, принадлежитъ тому, кто ее пріобрѣлъ, кто ею умѣло владѣетъ и за кѣмъ она укрѣплена общимъ признаніемъ, будучи ограничена въ своемъ проявленіи силою реальныхъ событій и моральныхъ воззрѣній. Тамъ, гдѣ единство такой власти раздроблено, мощное проявленіе ея основано на согласіи или компромиссахъ отдѣльныхъ ея частей. „Вся конституціонная жизнь", сказалъ Бисмаркъ, „слагается изъ компромиссовъ". У насъ, при нераздѣльномъ единеніи всѣхъ властей въ лицѣ монарха, возможно болѣе планомѣрное, постоянное и спокойное дѣйствіе государственнаго механизма, основанное на общемъ согласіи принятыхъ рѣшеній на силѣ народнаго мнѣнія.

Въ нашей юридической литературѣ ясно высказывается мысль признать нашъ строй дуалистическимъ, съ раздѣльностью началъ властвованія между монархомъ и органами законодательными. Н. Палієнко говоритъ, что основы нашихъ основныхъ законовъ—„основы дуалистическаго конституціоннаго государства, ограниченной, конституціонной представительной монархіи съ весьма ярко при томъ выраженнымъ преобладаніемъ монарха и открытымъ признаніемъ монархическаго суверенитета; но суверенитетъ этотъ признанъ не въ смыслѣ абсолютизма власти монарха, а относительнаго верховенства монарха среди другихъ органовъ власти" (*). Такой взглядъ заставляетъ насъ взглянуть глубже въ принципъ нашей настоящей конституціи, и изъ дальнѣйшаго изложенія дѣйствія отдѣльныхъ частей нашей власти и ихъ анализа мы постепенно увидимъ невозможность доказать дѣйствительное существованіе дуалистическаго суверенитета.

Чтобы охарактеризовать нашу конституцію, мы должны сказать, что право служитъ мѣриломъ отношеній въ культурныхъ государствахъ, и чѣмъ государство и его подданные культурнѣе, тѣмъ это право глубже входитъ и въ общественное и индивидуальное сознаніе и тѣмъ тверже оно нормируетъ жизненныя отношенія. При такомъ неоспоримомъ положеніи кажется нѣсколько нелогичнымъ взглядъ, основывающій право на

(*) Назв. соч., стр. 70.

силѣ. Понятіе права, какъ принужденія, является для культурныхъ отношеній полнѣйшимъ внутреннимъ противорѣчіемъ. Сила можетъ господствовать среди тѣхъ, которые не признаютъ права, и гдѣ господствуетъ право, тамъ психологическое его сознаніе столь велико, что нѣтъ мѣста для силы. Все развитіе культуры стремится къ тому, чтобы силу замѣнить правомъ. Но разъ мы признаемъ невозможнымъ право обосновывать на силѣ, и разъ сила должна замѣниться правомъ, то что же должно руководить нашимъ правовымъ сознаніемъ? Великій принципъ, данный еще римскимъ правомъ: honeste vivere, neminem laedere, jus suum cuique tribuere, соотвѣтствующій принципу христіанскаго ученія объ отношеніяхъ къ ближнему, служитъ основаніемъ для культурной жизни. Внутренняя культура человѣка состоитъ въ его высокихъ нравственныхъ принципахъ. И право, какъ внутреннее сознаніе, тѣмъ развитѣе, чѣмъ тѣснѣе связано оно съ этими принципами. Вотъ эти-то моральные взгляды и служатъ для развитія психологическаго сознанія человѣческихъ правоотношеній, которое одно можетъ явиться основаніемъ для понятія внѣшняго права, сначала со стороны индивидуума, а потомъ и со стороны всего общества, какъ совокупности индивидуумовъ, объединенныхъ общностью культурныхъ взглядовъ*). Такимъ образомъ, господство правовыхъ отношеній, твердо живущихъ въ народномъ сознаніи, является признакомъ нравственной культуры, нравственнаго развитія. Между тѣмъ, эта роль морали въ правовыхъ вопросахъ какъ-то отстраняется, и особенно подчеркивается внѣшнее принудительное начало. Юристы не могутъ отрѣшиться отъ понятія эгоистическихъ и принудительныхъ началъ въ области властованія и признать возможнымъ существованіе глубокаго внутренняго развитія гражданскаго чувства, вѣры человѣка въ безкорыстныя обоюдныя стремленія гражданъ и государственной власти къ мирному, прогрессивному, основанному на моральныхъ началахъ, развитію общественной жизни. Въ этомъ случаѣ наша конституція пошла далеко впередъ, она сразу обосновала свой принципъ на началахъ морали. Она не знаетъ принципа разъединенія—дуализма, она, именно, наоборотъ, говоритъ объ единеніи, о согласности дѣйствій. Дуалистическая конституція—является конституціей соотношенія силъ, извѣстнаго соревнованія и борьбы, и ошибоченъ взглядъ на существованіе этого ревниваго дуализма въ нашихъ основныхъ законахъ. Они именно говорятъ объ единеніи (ст. 7 основныхъ законовъ), какъ извѣстномъ моральномъ началѣ, руководящемъ правотворящимъ

*) Вильсонъ.—Государство, стр. 531—537, находитъ, что право отражаетъ нравственное сознаніе народа.

сознаніемъ нашей соединенной законодательной власти. Мы не можемъ установить договорный характеръ нашей конституціи, что давало бы мѣсто наличію въ ней дуалистическихъ началъ. Строго унитарнаго, такъ сказать, характера, она, быть можетъ, иногда не вполнѣ практична, можетъ давать поводы къ различнаго рода столкновеніямъ и стремленіямъ придать ей характеръ раздѣльности государственнаго суверенитета, но изъ этого еще не слѣдуетъ, что ея основы должны быть истолковываемы иначе, чѣмъ онѣ возвѣщены.

Изъ вышеприведенныхъ соціологическихъ ученій мы видимъ, какъ горячо проповѣдовался принципъ согласнаго развитія началъ государственныхъ на почвѣ единенія царя и народа, основаннаго на морали. Но вѣдь мораль одна—не можетъ быть въ ней двухъ измѣреній и разъ это такъ, то, очевидно, невозможно говорить о раздѣльности властованія тамъ, гдѣ обѣ стороны проникнуты одинаковыми воззрѣніями и понятіями. Быть можетъ, культура еще не достигла такой высокой степени, чтобы устранить элементъ внѣшняго принужденія изъ понятія права, но изъ этого еще не слѣдуетъ, что въ ученіи о нашемъ правѣ слѣдуетъ игнорировать тотъ принципъ, къ которому постепенно направляетъ свои шаги человѣческая цивилизація, и не говорить о немъ лишь потому, что принципы конституціи, выработанные жизнью другихъ государствъ, не знаютъ этихъ началъ.

Болѣе всего бросается въ глаза и кажется несовмѣстимымъ изслѣдователямъ нашего права признаніе нашей конституціей существованія самодержавной власти. Такой взглядъ обусловливается, конечно, политическими соображеніями, которыя препятствуютъ спокойному анализу вопроса о совмѣстности этихъ понятій. Ниже намъ еще придется говорить подробно о существѣ самодержавной власти, тутъ мы должны выяснить себѣ соотношеніе между нею и конституціей. Споры объ этомъ возникли уже давно, но интересны особенно тѣ изъ нихъ, которые, въ связи съ общимъ уясненіемъ себѣ основъ нашей государственной власти, нашли мѣсто въ стѣнахъ законодательныхъ органовъ.

Вопросъ о существѣ современной нашей Верховной власти въ связи съ созывомъ народныхъ представителей не возбуждался во всей полнотѣ ни въ первой, ни во второй Государственныхъ Думахъ. Тутъ заходила рѣчь о той или иной прерогативѣ монарха, упоминалось объ „обновленномъ строѣ", какъ членами

Думы, такъ и предсѣдателемъ Совѣта Министровъ во второй Думѣ, но никто не входилъ въ разсмотрѣнія принциповъ создавшагося у насъ послѣ 23 апрѣля 1906 г. государственнаго строя. Вопросъ этотъ выдвинула Государственная Дума третьяго созыва при обсужденіи текста всеподданнѣйшаго адреса. Изъ бывшихъ въ ней по этому вопросу преній (*) можно видѣть различ-

(*) Стеногр. отч. Госуд. Думы III созыва, сессія I, засѣданіе 5. Взгляды рѣзко раздѣлились на три части: правыхъ, конституціонно-демократовъ и октябристовъ. Правые, обсуждая текстъ адреса, горячо настаивали на включеніе въ него слова „самодержавный“. „Вамъ, очевидно, желательно“, возражалъ по ихъ адресу членъ Думы Колюбакинъ: „вложить *ваше содержаніе* въ то слово, которое вы желаете намъ навязать, ваше толкованіе манифеста 17 октября“. Тѣ основанія, по которымъ они настаивали на своемъ предложеніи, были—текстъ присяги со включеніемъ словъ „самодержавный“, по которому всѣ члены Думы давали клятвенное обѣщаніе,—наличіе въ основныхъ законахъ термина—самодержавіе и самодержавный и ссылки на неизмѣняемость русскаго государственнаго строя и на его историческое развитіе.

„Не впервые раздается возгласъ: „долой самодержавіе!“..... мы слышали эти крики, услышатъ ихъ, вѣроятно, и дѣти, и внуки наши, какъ слышали уже наши дѣды и отцы, отстаивая свою святыню . . . . . Не глядите на насъ, сидящихъ справа, какъ на сторонниковъ безпросвѣтной реакціи. Не меньше васъ возмущенные захватомъ власти приказнымъ людомъ, стремимся мы перенести центръ тяжести въ руки тѣхъ, что призваны Престоломъ къ его подножію для совмѣстнаго труда, но совмѣстный трудъ не знаменуетъ собой дерзновеннаго послагательства на то, что освящено вѣками исторіи, вознесшей насъ къ вершинамъ власти, могущества и славы“ (деп. Пуришкевичъ). Ту же мысль о нежелательности возвращенія къ бюрократическому режиму подчеркивалъ и курскій депутатъ Марковъ:—„Возвращаться къ бюрократическимъ пріемамъ мы, правые, не только не желаемъ, но всѣми силами будемъ противодѣйствовать такому возвращенію. . . . . мы желали бы, чтобы Россія шла впередъ по пути развитія идеи земскихъ соборовъ. Намъ скажутъ: вы хотите лишить Думу законодательныхъ правъ, а хотите ей дать права законосовѣщательные . . . . . нѣтъ . . . . . мы хотимъ, чтобы Дума имѣла тѣ права, которыя ей благоугодно было дать Самодержцу Всероссійскому“.

„Россія идетъ въ своемъ развитіи особымъ, Богомъ указаннымъ, путемъ. У гробницъ святителей московскихъ русскій народъ вручилъ царскую власть своему избраннику. Рядъ самодержавныхъ монарховъ создало изъ Россіи могущественное государство. Могущество это можетъ развиваться впредь только въ томъ случаѣ, если мы будемъ основывать его не на сыпучемъ пескѣ заимствованныхъ отъ Запада мнѣній, а на родномъ историческомъ основаніи“. (деп. Митрофанъ).

Съ своей стороны, конституціонно-демократическая партія требовала включенія въ адресъ слова—конституціонный, исходя изъ того положенія, что манифестъ 17 октября измѣнилъ весь существовавшій до этого времени строй.

„Что сдѣлалъ манифестъ 17 октября?“, говоритъ депутатъ Милюковъ: „Актъ 17 окт. создалъ не новую форму законодательства, а новый органъ государственной власти. Со времени созданія этого органа „нераздѣльно“ при-

ное отношеніе къ этому вопросу политическихъ партій. -правые, напр., исходя изъ формальной точки зрѣнія, утверждали, что самодержавный строй сохранилъ силу, что никакихъ конституціонныхъ формъ правленія нѣтъ, т. к. основные законы объ этомъ не говорятъ, не признавая самого слова—конституція. Они вмѣстѣ съ тѣмъ привѣтствовали законодательныя права

надлежитъ монарху только власть Верховнаго управленія, „разграниченная“ отъ власти законодательной . . . . . (голосъ справа . . . . . позвольте) . . . . Я говорю, не своими словами. это слова указа 23 апрѣля 1906 года. Сообразно съ этимъ новымъ пониманіемъ,—не „обновленнымъ“, а „новымъ“ пониманіемъ всего характера законодательства—измѣнено и старое выраженіе основныхъ законовъ. Прежде ст. 47 осн. зак. звучала такъ: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ“. Теперь, вмѣсто выраженія „отъ самодержавной власти исходящихъ“, въ ст. 84 этотъ текстъ измѣненъ: „изданныхъ въ установленномъ порядкѣ“. Эта перемѣна въ терминологіи основныхъ законовъ подчеркиваетъ, что 17 октября создало новый строй, а не обновило тотъ старый, который тщетно пытались обновить, начиная съ гр. Сперанскаго и еще ранѣе. Только съ 17 октября цѣль достигнута: законъ, дѣйствительно, сталъ на твердую почву и изданіе его приняло твердыя формы, и это потому, что законъ сталъ изъявленіемъ воли двухъ органовъ государственной власти, органовъ, которые другъ другу не подчинены. Это и выражено въ терминѣ манифеста 17 окт.: „одобреніе“—„одобреніе Думы и Государственнаго Совѣта“. Одобреніе—терминъ, по моему мнѣнію, не совсѣмъ удачный . . . въ этомъ выраженіи есть извѣстные техническіе недостатки для государствовѣда, но во всякомъ случаѣ этотъ терминъ достаточенъ, чтобы констатировать отмѣну неограниченной власти монарха. Такъ понимаютъ этотъ терминъ и его противники. . . . . Такимъ образомъ, простой анализъ дѣйствующаго законодательства, а не какія либо „отвлеченныя“ фантазіи, не „схоластическіе споры“, о которыхъ говорятъ по поводу нашихъ дебатовъ, нѣтъ,—самый простой анализъ дѣйствующихъ законовъ показываетъ намъ, что 17 окт. созданъ цѣлый политическій переворотъ . . . . . Да, нашъ политическій строй не есть обновленный, а новый строй, при которомъ не только Государственная Дума и Монархъ являются органами государственной власти, но и граждане; избирательный корпусъ сдѣланъ органомъ государственной власти. . . . . Говорятъ, слово — конституція — не упомянуто въ законодательныхъ актахъ. Мы полагаемъ, что, именно, поэтому Дума и должна произнести это слово“.

Депутатъ Маклаковъ добавляетъ къ этимъ словамъ „. . . . наша историческая власть. . . . . 17 окт. нашла въ себѣ и достаточно государственной мудрости, и достаточно патріотизма, чтобы поставить крестъ на этомъ прошломъ, вычеркнуть изъ основныхъ законовъ гибельное понятіе „неограниченности“ и на дѣлѣ ввести конституціонный строй, имени котораго здѣсь опасаются“.

Любопытно отмѣтить, какъ относилась къ этому спору руководящая партія октябристовъ, которые въ проектѣ адреса не упоминали слова ни самодержавный, ни конституціонный.

народныхъ представителей и осуждали старый бюрократическій строй. Конституціонно-демократы усиленно подчеркивали паденіе самодержавной власти, не упоминали даже объ указаніяхъ на нее въ основныхъ законахъ, видя въ ней quantité negligeable—слово безъ внутренняго содержанія. Октябристы, признавая наличность конституціоннаго строя, не видѣли тутъ „умаленіе царе-

---

„Сущность конституціоннаго строя заключается въ томъ, что монархъ добровольно отказался отъ неограниченности своей власти и пріобщилъ всѣхъ гражданъ Россіи къ участію въ законодательствѣ. До манифеста 17 октября „учитель физики какъ бы предписывалъ законы и природа ихъ исполняла", послѣ манифеста начинается новое дѣло: „природа диктуетъ свою натуру, свои законы, а учитель физики только подмѣчаетъ, записываетъ и соблюдаетъ ихъ" (деп. Плевако). „Самодержавный, по титулу, русскій Государь", говорилъ онъ, „своей самодержавной волей выдѣлилъ навсегда и безповоротно своему достигшему возраста народу права, которыя начертаны въ манифестѣ 17 октября. Споря объ этомъ . . . . . вы спорите съ самимъ Главой государства. Побѣдивъ соблазнъ власти, отъ своего безкопечнаго могущества Монархъ далъ народу часть своихъ правъ".

Словами манифеста 17 октября развивалъ взглядъ партіи деп. Капустинъ: „отнынѣ ни одинъ законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія народныхъ представителей Государственной Думы и, само собой разумѣется, безъ утвержденія Монарха . . . . . это есть коренной признакъ того, что называется въ государственномъ правѣ, по воззрѣніямъ всей европейской науки и практики, того, что называется конституціоннымъ строемъ. Это есть раздѣленіе законодательной власти . . . . . Мы желаемъ конституціоннаго строя; мы для этого и пришли въ Государственную Думу, но мы въ этомъ адресѣ, направленномъ Государю Императору, должны употреблять такія слова и выраженія, которыя существуютъ, которыя свойственны нашимъ государственнымъ актамъ. Ни въ манифестѣ 17 октября, ни въ нашихъ основныхъ законахъ этого термина нѣтъ и терминъ этотъ существуетъ или въ научной области государственнаго права, или въ условномъ пониманіи—разговорномъ, въ пониманіи прессы. Конституціонный строй есть нѣчто такое, что можетъ существовать и безъ этого словеснаго текста". Сюда слѣдуетъ добавить слова деп. гр. Уварова по адресу правыхъ, говорившаго о томъ, что цѣлый рядъ ораторовъ „вливалъ" въ историческій титулъ свои личныя понятія и представленія о нашемъ строѣ—„мы знаемъ основные законы не хуже васъ, г.г. правые, мы знаемъ, что царь именуется „Самодержцемъ" и мы будемъ всегда во всѣхъ нужныхъ случаяхъ именовать его „Самодержцемъ".

Чтобы окончательно изобразить картину этого принципіальнаго спора и стремленія примирить противоположные взгляды, посмотримъ на рѣчь А. Гучкова: „Я принадлежу къ той политической партіи, для которой ясно, что манифестъ 17 октября заключалъ въ себѣ добровольный актъ отреченія Монарха отъ правъ неограниченности . . . . . для насъ несомнѣнно, что тотъ государственный переворотъ, которымъ совершенъ былъ нашимъ Монархомъ, является установленіемъ конституціоннаго строя въ нашемъ отечествѣ . . . . . Мы, конституціоналисты, не видимъ въ установленіи у насъ конституціонной монар-

вой власти"—считая, что конституціонный строй можетъ существовать въ сознаніи и безъ письменныхъ указаній на него въ законахъ, они не употребляютъ его, такъ какъ, этотъ терминъ не свойственъ нашимъ государственнымъ актамъ. Не отказывая Верховной власти въ титулѣ самодержавной, они требуютъ отъ нея твердыхъ волевыхъ актовъ, непосредственныхъ рѣшеній въ виду сложныхъ условій современной дѣятельности.

На одномъ лишь вопросѣ сходились всѣ три взгляда на осужденіи системы правленія безъ участія народныхъ представителей; расходясь по остальнымъ пунктамъ, ни одна изъ партій не очертила понятія самодержавія:—съ одной стороны его выставляли, какъ нѣкое историческое понятіе, антитезой конституціи, т. е. понятіемъ ни въ какія рамки опредѣленія не умѣщавшимся, съ другой—принимая политическій гнетъ за существенный отличительный признакъ, видѣли въ самодержавіи бюрократическій деспотизмъ, а въ конституціи избавленіе отъ него. Но, по существу, спорили изъ-за тѣхъ личныхъ представленій объ этомъ понятіи, которое каждый вливалъ въ этотъ титулъ. Весь этотъ старый споръ воскресъ въ думскомъ засѣданіи во всей его неопредѣленности, но уже не на точкѣ зрѣнія теоріи, а на почвѣ дѣйствительности: отрицая съ одной стороны самодержавіе, отрицали статьи основныхъ законовъ, отрицая конституціонный порядокъ, доказывали этимъ, что будто при самодержавіи не можетъ быть правильно организованнаго строя, а если принять еще во вниманіе осужденіе бюрократическихъ порядковъ стараго режима и нежеланіе возвращенія къ нимъ, то получится въ общемъ двойное отрицаніе какой бы то ни было изъ существующихъ системъ. Воля царская, народъ и какое-то неурегулиро-

---

хіи какого-нибудь умаленія царевой власти, наоборотъ, въ обновленныхъ государственныхъ формахъ мы видимъ пріобщеніе этой власти къ новому блеску, раскрытіе для нея славнаго будущаго. Вѣдь та теоретическая неограниченность власти, которая являлась характернымъ признакомъ стараго строя, вѣдь мы знаемъ ей практическую цѣну. Мы знаемъ, что Государь, опирающійся на народное представительство, тѣмъ самымъ становится свободнымъ и отъ придворной камарильи и отъ чиновничьяго средостѣнія, мы видимъ въ этомъ актъ освобожденія царя" . . . Вмѣстѣ съ тѣмъ Гучковъ говоритъ, что историческія и политическія условія требуютъ въ нашемъ отечествѣ сильной царской власти, почему октябристы такъ усиленно борятся противъ парламентаризма. „Вѣдь не для того освобождалъ себя царь отъ чиновниковъ и царедворцевъ, чтобы отдать свою власть, свой священный ореолъ, ту громадную духовную мощь, которая связана съ царскимъ именемъ, въ распоряженіе политическихъ партій и ихъ центральныхъ комитетовъ".

ванное отношеніе въ средѣ. Деп. Гучковъ указывалъ на необходимость сильной царской власти, предводительство которой необходимо для законодательныхъ органовъ при рѣшеніи многихъ трудныхъ задачъ. Но эта царская власть, рѣшающая вопросы въ труднѣйшія минуты государственной жизни, проявляющая свои заботы надъ огромнѣйшей территоріей Имперіи, созданной совмѣстными трудами русскихъ царей и русскаго народа, и есть та „историческая самодержавная власть", которая, по словамъ предсѣдателя Совѣта Министровъ П. А. Столыпина, вмѣстѣ съ свободной волей монарха „являются драгоцѣннѣйшимъ достояніемъ русской государственности, такъ какъ единственно эта власть и эта воля, создавъ существующія установленія и охраняя ихъ, призвана, въ минуты потрясеній и опасности для государства, къ спасенію Россіи и обращенію ея на путь порядка и исторической правды" (*).

Вчитавшись въ рѣчи членовъ Государственной Думы 13 ноября 1907 г. и сравнивая новый порядокъ законодательства со старымъ, нельзя отказаться отъ признанія наличности новаго конституціоннаго порядка изданія законовъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя отвергнуть и наличія самодержавной власти. Въ чемъ же является вопросъ и на чемъ основывается эта наличность двухъ будто бы несовмѣстимыхъ понятій.

Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, необходимо выяснить себѣ понятіе конституціи и самодержавія. И раньше, и теперь приходится встрѣчаться съ представленіемъ о самодержавіи и конституціи, какъ о началахъ другъ другу противоположныхъ. Нужно поражаться такому сопоставленію двухъ несоизмѣримыхъ величинъ, изъ которыхъ одно есть понятіе общее, а другое частное. Если конституція есть общая схема государственнаго устройства и внутренней работы государственнаго механизма, то самодержавіе есть одна изъ формъ государственнаго строенія. Можно сопоставлять строй самодержавный съ теократическимъ, республиканскимъ, парламентарнымъ, дуалистическимъ, изъ которыхъ каждый можетъ быть облеченъ въ самостоятельную конституціонную форму, но повторять эту старую всероссійскую ошибку, которой не избѣжали многіе наши юристы, и осуждать конституцію ради самодержавія, а самодержавіе ради конституціи, едва ли является возможнымъ при наличіи нашихъ настоящихъ основныхъ законовъ. Если односторонен-

(*) Ст. отч. Гос. Думы III созыва, сессія 1, засѣданіе 16 ноября 1907 г.

взглядъ на самодержавіе, какъ на ничѣмъ не сдерживаемый деспотизмъ, то таковъ же онъ и по отношенію къ конституціи, признаваемой чѣмъ то такимъ, что существуетъ не для развитія жизни страны, а исключительно для ограниченія правъ и умаленія достоинства носителя Верховной власти органами законодательства. Нельзя не признать такого взгляда узкимъ, а, между тѣмъ, это общераспространенный взглядъ и въ обществѣ, и въ печати (*). Конституировать государственное устройство не есть выраженіе обязательно тождественое съ измѣненіемъ основъ власти. Въ этомъ случаѣ слѣдствіе своеобразныхъ историческихъ условій принимается за отличительный признакъ. Идея ограниченія власти въ западныхъ конституціяхъ вышла не изъ желанія организаціи планомѣрно работающей государственной машины, а изъ властолюбивыхъ стремленій или желанія защиты своихъ выгодъ и интересовъ высшаго класса населенія. Эту идею мы видимъ и въ старой Англіи въ ея Magna Charta, и въ Золотой Буллѣ. Связь конституціонныхъ системъ съ ограниченіемъ верховной власти въ новѣйшихъ демократическихъ движеніяхъ выросла изъ недовѣрія на почвѣ конфликтовъ между подданными и королями изъ-за религіозныхъ несогласій и неуваженія дарованныхъ правъ, какъ это мы видимъ, напр., при Карлѣ I или Іаковѣ II, расхищенія финансовыхъ средствъ страны Людовиками, притѣсненія нѣмецкими коронованными владѣтелями своихъ подданныхъ; эти факты положили свою своеобразную печать на духъ и принципы мѣстной конституціи, какъ на договоръ, какъ на актъ, замѣнившій прежнюю систему абсолютнаго правленія. Всматриваясь въ нашу исторію, и вспоминая всю картину противопоставленія конституціи и самодержавія, невольно удивляешься этому узкому, односторонне му, антюрпдическому взгляду. И мы должны еще разъ повторить, что эти два понятія не только совмѣстимы, но одно является общимъ, а другое частнымъ, если конституція—зафиксированное, установленное изложеніе формъ властвованія, то самодержавіе есть одна изъ этихъ формъ. Еще Сперан-

(*) Чтобы не быть голословнымъ, укажемъ на одну такую статью: „къ вопросу о русской конституціи". Образованіе 1907 г., № 12, въ которой авторъ, отвергая взглядъ Іеллинека и другихъ европейскихъ юристовъ на конституціи, какъ на извѣстную схему государственнаго устройства, находя это опредѣленіе формальнымъ, говоритъ, что „не всякіе основные законы заслуживаютъ названія конституціи, а только тѣ изъ нихъ, которыми устанавливается участіе самого народа въ опредѣленіи воли государства".

скій, говоря о конституціи (*), писалъ: „нѣтъ государства, въ коемъ бы не было своихъ основныхъ законовъ..... Основные законы, въ общемъ ихъ составѣ, именуются государственнымъ уставомъ (Constitutio). Уставъ сей можетъ дѣйствовать и безъ письменъ; положенія его могутъ быть начертаны въ правахъ и обычаяхъ, могутъ храниться въ установленіяхъ и безъ хартій. Хартіи не всегда суть истины". Сперанскій вполнѣ вѣрно отмѣтилъ, что основные законы, или конституція, должны существовать въ каждомъ государствѣ, такъ какъ разъ государство является организованнымъ общественнымъ порядкомъ, то необходимъ и выработанный планъ организаціи.

Іеллинекъ находитъ поэтому, что всякое государство безъ основныхъ законовъ, безъ конституціи (verfassungslos) есть анархія (**). Онъ же даетъ намъ и опредѣленіе вмѣстѣ съ этимъ конституціи—всякое имѣющее продолжительное существованіе общество нуждается въ порядкѣ, который устанавливается и осуществляется по его воли, опредѣляетъ его кругъ дѣйствій, отношеніе его членовъ къ нему и между собой; такой порядокъ называется конституціей. Подобный же взглядъ мы встрѣтимъ и у иныхъ юристовъ. Напр., Dicey въ своемъ сочиненіи, Law of the Constitution говоритъ, что конституціонный законъ (Constitutional Law) заключаетъ въ себѣ всѣ нормы, опредѣляющія составъ верховной власти; всѣ нормы, устанавливающія отношенія лицъ или учрежденій, которымъ она принадлежитъ, или опредѣляющія способъ, которымъ верховная власть и составляющія ея лица или учрежденія осуществляетъ свое вліяніе. Его нормы предписываютъ порядокъ престолонаслѣдія, устанавливаютъ прерогативы высшей власти, опредѣляютъ форму законодательныхъ собраній и способъ ихъ избранія (***). Конституціи могутъ быть различны по своему характеру, по предоставляемымъ ими различнымъ правамъ той или иной части государственной власти; конституція сама по себѣ не есть нѣчто отвлеченное, не соотвѣтствующее духу народа—иначе она будетъ безжизненна и волей-неволей должна быть измѣнена—она есть зафиксированный планъ госу-

(*) Руков. къ познанію законовъ, стр. 92.

(**) Jellinek. Das Recht des modernen Staates. Berlin 1900 г., стр. 461. Jeder dauernde Verband bedart einer Ordnung, der gemass sein Wille gebildet und vollzogen, sein Bereich abgegrenzt, die Stellung seiner Mitglieder in ihm und zu ihm geregelt wird. Eine derartige Ordnung heisst eine Verfassung.

(***) См. русскій перев. Дайси—стр. 27.

дарственной жизни и по столько индивидуальна, по сколько индивидуаленъ и своеобразенъ тотъ народъ и государство, для которыхъ она существуетъ. Извѣстныя конституціонныя гарантіи (о которыхъ въ нѣкоторыхъ конституціяхъ нѣтъ иногда прямого указанія) являются слѣдствіемъ настоящаго культурнаго состоянія государства. Но вѣдь культуры различны, различно и міропониманіе народовъ, а поэтому было бы ошибочно имѣть шаблонъ конституціи, нормальный ея уставъ. Психологія народнаго пониманія — вотъ лучшее основаніе конституціонныхъ принциповъ государства. Мы были бы вполнѣ правы, называя дѣйствовавшіе до 23 апрѣля 1906 г. основные законы, несмотря на извѣстную неопредѣленность ихъ нормъ, законами конституціонными, какъ опредѣлявшими порядокъ преемства Верховной власти, изданія законовъ, дѣйствія Верховнаго управленія, отношеніе церкви и государства и т. д.—тѣмъ менѣе мы можемъ отказать новымъ основнымъ законамъ въ имени конституціонныхъ, такъ какъ они охватываютъ и опредѣляютъ болѣе широкій кругъ отношеній государства къ подданнымъ и извѣстныхъ правъ гражданъ, установленныхъ Высочайшими манифестами.

Конституціи, какъ изложеніе принятыхъ въ жизни основныхъ государственныхъ началъ, въ отношеніи къ своимъ измѣненіямъ, дѣлятся на неподвижныя и гибкія. Къ разряду первыхъ относятся тѣ, измѣненіе которыхъ сопряжено съ значительными трудностями, какъ, напр., въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣв. Америки, гдѣ требуется весьма сложный процессъ для измѣненія или дополненія дѣйствующей конституціи 17 сентября 1787 г. Гибкими же называются тѣ, измѣненіе которыхъ не сопряжено съ особыми порядками пересмотра. Такъ, напр., существующая законодательная практика въ Англіи не дѣлаетъ различія между простыми и основными законами, равнымъ образомъ и нѣкоторыя писанныя конституціи, какъ, напр., испанская и итальянская не признаютъ особаго порядка отмѣны, измѣненія и дополненія конституціи. По нѣкоторымъ конституціямъ, основные законы поставлены въ привилегированное по сравненію съ прочими законами положеніе и измѣненіе ихъ можетъ послѣдовать лишь въ особомъ нѣсколько видоизмѣненномъ законодательномъ порядкѣ, напр., этого требуетъ французская конституція, измѣненіе которой разематривается въ особомъ учрежденіи—національномъ собраніи, представляющемъ собой соединенное засѣданіе сената и палаты депутатовъ, иногда вопросы объ измѣненіи конституціи должны обсуждаться въ послѣдующихъ сес-

сіяхъ и въ законодательныхъ органахъ новаго состава. Наша конституція занимаетъ въ данномъ случаѣ среднее положеніе (*); не отличаясь, съ одной стороны, въ пересмотрѣ отъ общаго законодательнаго порядка, она приближается, такимъ образомъ, къ разряду гибкихъ конституцій, но, съ другой, принадлежащая исключительно (ст. 8 и 107 осн. зак.) Государю Императору инициатива пересмотра русской конституціи обезпечиваетъ ей извѣстную неподвижность, а вмѣстѣ съ тѣмъ и гарантію противъ возникающихъ часто въ странахъ съ гибкими конституціями требованій измѣненія основныхъ законовъ со стороны отдѣльныхъ партій или нѣкоторой части общества. Примѣръ такого рода положенія основныхъ законовъ въ конституціонной практикѣ не можетъ считаться единичнымъ, подобіе этого мы встрѣчаемъ, напр., въ баварской конституціи 1818 г., заключающей въ себѣ глубокіе слѣды вліянія французской хартіи 1814 г., копировавшей въ свою очередь англійскіе принципы. Но въ то время, какъ ни хартія 1814 г., ни созданная одновременно по ея примѣру баденская конституція не содержатъ пункта о спеціальной королевской законодательной инициативѣ въ области основныхъ законовъ, баварская конституція постановляетъ (отд. X п. 7), что измѣненія и дополненія конституціи могутъ послѣдовать лишь съ согласія сословныхъ чиновъ, но предложенія о пересмотрѣ принадлежитъ одному королю, что, впрочемъ, измѣнено нынѣ въ смыслѣ предоставленія права инициативы въ этомъ отношеніи и сословнымъ чинамъ. Принципъ исключительной инициативы монарха по нашей конституціи въ области пересмотра дѣйствующихъ основныхъ законовъ является естественнымъ слѣдствіемъ принадлежности самодержавной власти учредительныхъ правъ, почему вполнѣ естественно должно было и явиться такое положеніе, что тотъ, кто являлся учредителемъ, тотъ лишь и можетъ возбудить вопросъ объ измѣненіи этого учрежденія, т. е., говоря иными словами, въ этомъ отношеніи допущена гражданско-правовая точка зрѣнія, вмѣстѣ съ тѣмъ тутъ можно видѣть еще и существующее издавна общее требованіе нашихъ законовъ,—изъявленіе Высочайшаго соизволенія на возбужденіе того или иного законодательнаго вопроса.

Подходя ближе къ разсмотрѣнію основъ нашей государственной власти въ той ея формѣ, въ которой она представляет-

(*) Шалландъ—русское госуд. право, изд. 1908 г.—относитъ ее къ числу самыхъ гибкихъ (стр. 21).

ся по основнымъ законамъ, нельзя сразу не видѣть, что принципъ Монтескье раздѣленія властей, столь существенный для каждой конституціи, не могъ не получить себѣ выраженія и въ нашихъ основныхъ законахъ послѣ ясно установленнаго у насъ разграниченія актовъ законодательства отъ актовъ управленія. Правда, прежніе основные законы не устанавливали точно дѣленія на три вида власти, но слѣдуетъ помнить, что въ законахъ, въ общемъ ихъ собраніи и сводѣ, и въ тѣхъ изъ нихъ, которыми опредѣляется дѣйствіе учрежденій, созданныхъ при Александрѣ I, носится духъ Сперанскаго и его мысли о послѣдовательномъ образованіи установленій въ іерархическомъ порядкѣ со строгимъ раздѣленіемъ властей исполнительной, законодательной и судебной. Въ сводѣ прежнихъ основныхъ законовъ мы видимъ, что власть законодательная принадлежитъ власти самодержавной (ст. 47). Въ учрежденіи министерствъ читаемъ (ст. 152): „въ порядкѣ государственныхъ силъ, министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія", тамъ же въ ст. 178 говорится, что власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ (*).

Такимъ образомъ и въ принципѣ, и на практикѣ раздѣленіе властей не было чуждо нашему строю въ XIX вѣкѣ. Однако, установленіе точнаго разграниченія понятій закона и административнаго распоряженія и реформы въ этомъ направленіи въ 1905—06 г.г. привели къ установленію въ основныхъ законахъ болѣе точнаго и яснаго дѣленія властей. Сперанскій хорошо понималъ, какъ гармонировалось у насъ это раздѣленіе властей: „Государь, соединяющій въ особѣ своей всѣ роды силъ, единый законодатель, судія и исполнитель своихъ законовъ—вотъ въ чемъ состоитъ на первый взглядъ вся конституція сего государства". Наша конституція 23 апрѣля подчеркнула это объединеніе „всѣхъ стихій державнаго права" въ особѣ Государя, выдѣливъ вмѣстѣ съ тѣмъ каждую въ отдѣльности и указавъ болѣе точный порядокъ ея дѣятельности. Вематриваясь въ каждую изъ отдѣльныхъ властей, составляющихъ вмѣстѣ одну суверенную государственную власть, мы, слѣдуя тексту основныхъ законовъ, приходимъ къ установленію у насъ наличія не трехъ властей, а четырехъ: законодательной, власти управленія, судебной и самодержавной. Мы будемъ ниже говорить подробнѣе

(*) Взято изъ учрежд. министерства 1811 г.

о каждой изъ нихъ и особенно о послѣдней, являющейся не исключительнымъ свойствомъ законодательной власти, какъ на это обыкновенно указываютъ, а особымъ видомъ государственной власти. Тамъ же мы войдемъ въ обсужденіе общаго вопроса о существованіи четвертой конституціонной власти, и о тѣхъ необходимостяхъ, которыя обусловливаютъ существованіе этой независимой власти, равно какъ и о той особой формѣ, въ которой эта власть существуетъ въ Россіи. Такое основаніе къ разсмотрѣнію самодержавной власти отдѣльно отъ остальныхъ зиждется прежде всего на точномъ смыслѣ статьи 4 основныхъ законовъ, говорящей, что „Императору Всероссійскому принадлежитъ Верховная самодержавная власть". Такое категорическое опредѣленіе закона, нисколько не связанное съ ст. 7 этихъ же законовъ, гласящей, что Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой, указываетъ на отдѣленіе понятія этой власти отъ законодательной. Присвоеніе по ст. 6 той же самодержавной власти Государынѣ Императрицѣ, въ случаѣ восшествія ея на престолъ, еще разъ подтверждаетъ особый видъ этой власти, какъ это же дѣлаетъ и ст. 65, въ которой упоминается о дѣйствіи самодержавной власти въ области церковнаго управленія.

Реформы 1905—06 годовъ не обратили русскаго Императора въ формальнаго представителя государства, каковымъ, напримѣръ, объявляетъ статья 5-я болгарской конституціи или статья 12 прежней португальской своего монарха. Тысячелѣтняя исторія государства, связанная съ личностями князей, царей и императоровъ, изъ которыхъ каждый былъ своей эпохой, не могла моментально измѣнить своихъ принциповъ. Нашъ строй, зиждившійся на одномъ монархѣ и подкрѣпленный нынѣ народнымъ представительствомъ, не проявлявшемъ активной дѣятельности болѣе 200 лѣтъ, со временъ московскихъ царей, неудачно возстановляемомъ въ XVIII вѣкѣ и теоретически проповѣдуемомъ въ теченіе всего XIX вѣка, не можетъ безъ нарушенія прочности государственнаго зданія отказаться сразу отъ той Верховной власти, въ которой вѣками воплощалась Русь, въ которой объединялась великая Имперія безъ различія классовъ и національностей—власти русскаго самодержца, который, какъ говорилъ въ своей извѣстной рѣчи 6 іюня 1905 г. предъ Государемъ Императоромъ профессоръ кн. С. Н. Трубецкой „не царь дворянъ, не царь крестьянъ или купцовъ, не царь сосло-

вій,—а царь всея Руси". Такая власть, стоящая выше какихъ бы то ни было классовыхъ, сословныхъ и фанатично-религіозныхъ интересовъ, власть, руководимая въ своихъ движеніяхъ цѣлесообразностью и моральнымъ чувствомъ, не можетъ не существовать въ разноплеменномъ государствѣ, какъ охранительница цѣлости политическаго общества. Вотъ почему вполнѣ правильно и резонно наша конституція признаетъ существованіе самодержавной власти, какъ національную, бытовую, выработанную исторіей власть, но вмѣстѣ съ тѣмъ, едва ли правы тѣ, которые отвергаютъ существованіе у насъ конституціи только потому, что наши основные законы говорятъ о существованіи у насъ особой, неизвѣстной другимъ конституціямъ, самодержавной власти. Наша конституція вылилась въ нѣсколько своеобразную форму, но эта своеобразность, отличіе отъ западныхъ формъ не есть недостатокъ основныхъ началъ государственнаго строя, да и неужели развитіе могущества и благосостоянія государства и его жителей зависитъ отъ одной лишь внѣшней шаблонной формы! На совѣщаніи земскихъ дѣятелей 6—8 ноября 1904 г., указавшемъ на желательность созыва народныхъ представителей, было высказано два мнѣнія, изъ которыхъ одно принадлежало партіи Д. И. Шипова, признававшей, что „народное представительство, не составляя противорѣчія идеи самодержавія..... не должно имѣть характера парламентарнаго"... Этотъ взглядъ, проникнутый національной точкой зрѣнія, былъ развитъ въ запискѣ Д. И. Шипова (*), составлявшейся имъ совмѣстно съ другими извѣстными земскими дѣятелями въ тотъ моментъ, когда реформы не облеклись еще въ опредѣленную форму. Вотъ что говорятъ національные конституціоналисты по адресу конституціоналистовъ-космополитическихъ:— „Намъ кажется, что громадное число лицъ въ Россіи сливалось съ партіей (конституціоналистовъ) не по своимъ положительнымъ идеаламъ, а по своему отрицательному отношенію къ осужденному теперь самимъ правительствомъ бюрократическому строю... Возврѣнія этой партіи опираются на два невѣрныя положенія: 1) на признаніи, что политическое творчество человѣчества изсякло и что поэтому, разъ мы хотимъ отрѣшиться отъ господствовавшаго у насъ бюрократическаго строя, тѣмъ самымъ, мы, слѣдовательно, переходимъ къ конституціонному западно-европейскаго образца, какъ будто доказано уже, что всякое дальнѣйшее политическое творчество кончилось, и ничего, кромѣ за-

(*) См. газету „Слово", 1905 г., №№ 121 и 125.

наднаго парламентаризма, ни одинъ народъ для себя создать не можетъ; 2) на признаніи, что условія какъ прошлаго, такъ и настоящаго Россіи не имѣютъ въ себѣ коренныхъ различій отъ западной Европы". Этотъ же взглядъ на самостоятельность развитія конституціонныхъ основъ нашего современнаго строя мы видимъ и въ указанномъ нами сочиненіи Dr. Schlesinger'a. Вообще, мы не можемъ тутъ не отмѣтить, что въ то время, какъ иностранные юристы подчеркиваютъ наличіе особенностей и своеобразностей въ современной русской конституціи и объясняютъ ихъ (какъ это дѣлаетъ, напр., Palme въ подстрочныхъ комментаріяхъ къ каждой отдѣльной статьѣ нашихъ основныхъ законовъ), наши стремятся указывать на несовершенство и бѣдность нашихъ конституціонныхъ опредѣленій, по сравненію съ теоріей и принципами различныхъ конституцій, хотя нѣкоторые изъ нихъ, какъ напр., Лазаревскій, *) все таки не могутъ отрицать необходимости для русскаго государственнаго права пользованія историко-догматическимъ методомъ. Признавая, такимъ образомъ, сохраненіе извѣстныхъ основъ національнаго строя въ нашей конституціи, нельзя, однако, отрицать, вмѣстѣ съ тѣмъ и извѣстнаго сходства ея въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ съ общимъ типомъ западныхъ конституцій, что мы и увидимъ ниже изъ разсмотрѣнія каждой отдѣльной отрасли единой государственной власти, о которыхъ говорятъ статьи нашихъ основныхъ законовъ.

*) Назв. соч., стр. 19.

Глава V.

Власть судебная.

Приступая къ разсмотрѣнію каждой отдѣльной части нашей государственной власти, мы скажемъ прежде всего нѣсколько словъ о судебной власти, вопросъ о которой достаточно ясенъ и не можетъ давать основаній къ особымъ толкованіямъ. Главой судебной власти повсюду считается монархъ, осуществляющій ее чрезъ спеціальныя учрежденія въ установленномъ закономъ порядкѣ. На практикѣ до Петра В., судебная власть не отдѣлялась отъ общихъ функцій монарха, и лишь послѣдній сталъ энергично отклонять отъ себя исполненіе судебныхъ обязанностей. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. окончательно освободили русскаго монарха отъ исполненія судебныхъ обязанностей и признали понятіе судебной власти раздѣленнымъ между различными судебными установленіями (см. ст. 1 учр. судебныхъ установленій). Вмѣстѣ съ этимъ, въ прежнихъ основныхъ законахъ мы не встрѣтимъ наименованія Государя Императора главой судебной власти и читаемъ въ законахъ, что судебная власть принадлежитъ во всемъ ея пространствѣ Сенату и мѣстамъ судебнымъ (ст. 178 учр. министер.), точно такъ же, какъ, напр., въ датской конституціи 5 іюня 1849 г. ст. 2 говоритъ, что судебная власть принадлежитъ судебнымъ учрежденіямъ. Однако такое отсутствіе формальнаго опредѣленія главенства Верховной власти въ области суда и кажущееся предоставленіе послѣдняго Сенату не исключало, въ сущности, судебной власти изъ общей власти монарха. Съ одной стороны, всѣ судебныя рѣшенія постановляются „по указу Его Императорскаго Величества“, а съ другой даже при признаніи Сената высшимъ сосредоточивающимъ въ себѣ судебную власть центромъ, не слѣдуетъ упускать изъ вида ст. 4 учрежденія Правительствующаго Сената, по которой „Единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ“. Реформы 1905—06 г. не затронули, въ сущности, вопроса о судебной власти, но изданіе новыхъ основныхъ законовъ восполнило пробѣлъ прежнихъ, и въ текстъ конституціи была введена ст. 22, въ которой указывается на главенство Верховной власти въ области суда слѣдующими

словами: „власть судебная осуществляется отъ имени Государя Императора установленными закономъ судами“, т. е., говоря иными словами, право юрисдикціи судовъ основано на делегаціи его Верховной властію. Такимъ образомъ, положеніе Государя Императора, выработавшееся постепенно практикой, подобное положенію западноевропейскихъ монарховъ, освобождаетъ его отъ участія во всѣхъ сложностяхъ судопроизводства и предоставляетъ ему существенныя прерогативы Верховной власти: право верховнаго надзора за судебной дѣятельностью и право помилованія.

Право помилованія составляетъ общую прерогативу главы государства: ею пользуются, какъ наслѣдственные монархи, такъ иногда и президенты республики*). Это право относится къ общимъ прерогативамъ Верховной власти, но близкое касательство его къ дѣламъ судебнымъ заставляетъ остановиться нѣсколько на разсмотрѣніи его именно въ этомъ мѣстѣ. Прежніе основные законы, весьма мало говорившіе о сущности Верховной власти и ея правахъ, не упоминали и о правѣ помилованія. Право помилованія опредѣлялось, какъ „дѣйствіе монаршаго милосердія“ (см. ст. 165 улож. о нак.), и осуществлялось наравнѣ съ другими изъявленіями монархомъ своихъ милостей, какъ въ силу манифестовъ, издававшихся по какимъ-либо случаямъ, такъ и въ индивидуальныхъ случаяхъ, служа выраженіемъ стариннаго представленія о царѣ-источникѣ милостей. Возбужденіе ходатайства о помилованіи исходитъ или отъ суда, постановившаго приговоръ (ст. 945 уст. уг. суд.), или отъ самого обвиненнаго, или отъ третьихъ лицъ. Всѣ означенныя ходатайства предетавляются на усмотрѣніе Императорскаго Величества министромъ юстиціи. Ст. 23 настоящихъ осн. зак., говорящая вообще объ изъявленіи монаршаго милосердія, упоминаетъ и о правѣ помилованія: Государю Императору принадлежитъ помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія, съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія. Изъ ска-

*) См., напр., австрійскій законъ 21 декабря 1867 г., §§ конституцій: бельгійская—73, болгарская 14—15, греческая—39, датская—26, испанская—54(3), итальянская—8, нидерландская—68, норвежская—20, португальская—71(7), прусская—49, румынская—93, сербская—50—51, шведская—25, черногорская—13, японская—16. Этими же правами надѣлены и президенты республикъ по конституціямъ: Соедин. Штат.—ст. II отд. II, французской—ст. 3, бразильской—48(6), мексиканской—85(15), а въ Швейцаріи по ст. 85 конст. союзное собраніе.

зашаго видно, что русскому монарху принадлежитъ широкое право не только помилованія осужденныхъ, но и предварительное освобожденіе виновнаго отъ возбужденія противъ него процесса и прекращеніе процесса, уже начатаго, такъ называемая „аболиція“, чего мы не видимъ въ такомъ широкомъ объемѣ въ западно-европейскихъ конституціяхъ. Въ Англіи, какъ извѣстно, еще въ средніе вѣка освобожденіе Короной лицъ, совершившихъ преступленіе, отъ суда вызывало столкновенія съ парламентомъ, пока, наконецъ, ст. 12 билля о правахъ не объявила незаконнымъ освобожденіе отъ наказанія подсудимаго до установленія судомъ его виновности. И само право помилованія осуществляется въ Англіи по отношенію къ осужденнымъ уже лицамъ по совѣту статсъ-секретаря по внутреннимъ дѣламъ, за его контрассигнаціей, а, слѣдовательно, и отвѣтственностью; прерогатива эта теперь еще болѣе сужена, послѣ образованія въ 1907 г. особаго аппелляціоннаго суда, имѣющаго право обращать обвинительный приговоръ въ оправдательный. Въ Пруссіи (ст. 49 конституціи) прекращеніе возбужденнаго слѣдствія можетъ быть допущено только на основаніи постановленія, изданнаго въ законодательномъ порядкѣ. Изъ западныхъ государствъ ближе всего въ этомъ отношеніи къ нашей конституціи подходитъ Австрія, государственный законъ которой 1867 г. о судебной власти знаетъ и помилованіе, и амнистію, и аболицію, но примѣненіе здѣсь этихъ правъ имѣетъ мѣсто чрезъ органы власти исполнительной—чрезъ министровъ, а не въ формѣ царской милости, осуществляемой у насъ въ Россіи и нынѣ, какъ и въ прежнее время, не подъ отвѣтственностью контрассигнирующаго актъ министра, а какъ самостоятельный актъ, дѣйствіе котораго не связано ни съ какими объясненіями о необходимости его осуществленія и является волевымъ актомъ милости Верховной власти, безъ какого бы то ни было контроля въ его примѣненіи (*).

Что касается судебнаго верховенства (souveraineté judiciaire), то послѣднее, какъ у насъ, такъ и по другимъ конституціямъ, выражается въ правѣ изданія распоряженій, опредѣляющихъ порядокъ дѣйствія судебныхъ органовъ, въ назначеніи лицъ,

---

(*) Румынская (ст. 95), нидерландская (ст. 68), норвежская (ст. 20) конституціи запрещаютъ аболицію; по другимъ конституціямъ, напр., болгарской, французской, швейцарской, амнистія можетъ быть дана лишь въ законодательномъ порядкѣ.

разбирающихъ тяжбы, судей, или утвержденія избранныхъ въ этомъ званіи, равно какъ и лицъ прокурорскаго надзора и въ общемъ надзорѣ за дѣятельностью судебныхъ установленій.

Слѣдуетъ здѣсь упомянуть вмѣстѣ съ тѣмъ о томъ нѣкоторомъ непосредственномъ участіи въ судебномъ процессѣ, которое сохранилось до сихъ поръ за монархомъ: въ этомъ отношеніи монархъ имѣетъ право наложить непосредственно наказаніе на членовъ Императорскаго Дома за неповиновеніе, согласно ст. 222 осн. зак. Затѣмъ, носитель русской Верховной власти осуществляетъ еще нѣкоторыя оригинальныя функціи въ области суда: по ст. 945 уст. уг. суд. приговоры суда, коими опредѣляются высшія наказанія для лицъ привилегированныхъ сословій, представляются на усмотрѣніе Его Величества (*). Высшія должностныя лица: предсѣдатель Совѣта министровъ, министры, члены Гос. Совѣта и Думы, генералъ-губернаторы, губернаторы и лица, занимающія должности первыхъ трехъ классовъ предаются суду первымъ департаментомъ Госуд. Совѣта съ Высочайшаго усмотрѣнія, въ каковой единственно формѣ и можетъ осуществляться отвѣтственность предъ судомъ министровъ, равно какъ и членовъ законодательныхъ палатъ, нарушившихъ свой служебный долгъ. Этотъ фактъ, въ отличіе отъ другихъ конституцій, гдѣ министры отвѣтственны исключительно предъ палатами народныхъ представителей, показываетъ, что Верховнымъ судьей и опредѣлителемъ виновности высшаго должностнаго лица, нарушившаго свой долгъ службы въ Имперіи, является Государь Императоръ. Такое положеніе вопроса о министерской отвѣтственности, имѣющаго широкое толкованіе въ юридической литературѣ, лишаетъ политическаго характера русское министерство и необходимости подчиненія его политической партіи. Преданіе, съ согласія монарха, суду членовъ Гос. Совѣта и Гос. Думы, наравнѣ съ лицами, занимающими административныя должности, за преступныя дѣянія при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по своимъ званіямъ (п. 4, ст. 68 и ст. ст. 87 и 88 учр. Гос. Сов., и ст. 22 учр. Г. Думы), создастъ нѣсколько оригинальное, по сравненію съ другими конституціями, положе-

(*) Это имѣетъ мѣсто, „когда дворяне, чиновники, священнослужители всѣхъ степеней духовной іерархіи или лица, имѣющія ордена и знаки отличія, снискиваемые лишь съ Высочайшаго соизволенія, присуждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особыхъ правъ и преимуществъ".

ніе вещей, и усиленно подчеркиваетъ общій духъ нашей конституціи, стремящейся поставить монарха въ независимое положеніе, вдали отъ всякой политической борьбы, и дать ему возможность спокойно слѣдить за правильнымъ развитіемъ государственной жизни, не говоря уже о томъ, что этотъ фактъ, самъ по себѣ, вмѣстѣ съ порядкомъ отвѣтственности министровъ, служитъ лишній разъ показателемъ невозможности видѣть дуалистическій принципъ въ нашей конституціи и считать палаты выразителемъ народнаго суверенитета. Такое положеніе можетъ показаться какъ будто несовмѣстимымъ со ст. 14 учр. Г. Думы, которая говоритъ, что „члены Г. Думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы", и, дѣйствительно, Лазаревскій (стр. 333—336) видитъ тутъ нарушеніе парламентскаго принципа и его политическаго смысла. Но и здѣсь мы опять встрѣчаемся все съ тѣми же охватившими современную юриспруденцію взглядами, проникнутыми недовѣріемъ и полными политическихъ плановъ. Въ ст. 22 учр. Думы и ст. 68 учр. Совѣта именно не слѣдуетъ видѣть наличіе элемента политическаго: исторія нашихъ палатъ, особенно причины, сопровождавшія роспускъ 2-ой Г. Думы, показываютъ намъ, что нормы указанныхъ статей не примѣняются въ политическіе моменты, ихъ слѣдуетъ разсматривать не съ политической, а съ моральной стороны, и въ нихъ монарху, какъ единственному выразителю принципа государства, принадлежитъ нравственная оцѣнка, и онѣ примѣнимы скорѣе не къ тому члену палаты, который по своему разумѣнію о пользѣ государства что-либо сказалъ, а къ тому, который для государства ничего не сдѣлалъ. Такимъ постановленіемъ скорѣе охраняется цѣлесообразная дѣятельность палаты, поддерживается ея нравственный характеръ, чѣмъ умаляется ея значеніе. Быть можетъ, практически это и не можетъ имѣть большого примѣненія, такъ какъ возможность судебнаго преслѣдованія за сужденія и мнѣнія, высказанныя въ палатѣ, устраняется; вмѣстѣ съ тѣмъ, лишеніе свободы члена Г. Думы, съ согласія Думы, судебной властью за совершенное преступное дѣяніе точно установлено ст.ст. 15 и 16 учр. Г. Д.; ст. 22 такого согласія не требуетъ, и преданіе въ данномъ случаѣ члена Думы или Совѣта, наравнѣ съ министрами, генералъ-губернаторами и намѣстниками особому Верховному Уголовному Суду, показываетъ, что тутъ дѣло идетъ болѣе о лицѣ, воспользовавшемся своимъ высокимъ, облеченнымъ довѣріемъ

положеніемъ для совершенія преступленія противъ нравственнаго своего долга, скажемъ, для примѣра, такого, какъ государственная измѣна, чѣмъ о членѣ законодательной палаты, нежелательномъ по политическимъ воззрѣніямъ (*). Политическая борьба имѣетъ и политическіе пріемы для своего разрѣшенія, напр., отсрочка засѣданій, роспускъ палаты.

Наконецъ, послѣднимъ видомъ судебнаго верховенства является принесеніе на имя Государя жалобъ на рѣшеніе Сената, предусмотрѣнное ст. 217 учр. Правит. Сената, о которомъ мы будемъ говорить при разсмотрѣніи особыхъ присутствій Гос. Совѣта.

Изъ всего изложеннаго о судебной власти видно, что русскій Императоръ, какъ единый глава судебной власти, воплощаетъ въ себѣ понятіе Верховной юстиціи, которая пробуждается къ жизни въ непосредственныхъ выраженіяхъ въ исключительныхъ случаяхъ, не въ формѣ юрисдикціи, но въ формѣ общаго высшаго руководительства; общее же право судоговоренія ввѣряется имъ спеціальнымъ органамъ.

(*) Даже въ такой парламентарной странѣ, какъ Англія, вопросъ объ отношеніи суда къ парламенту не имѣетъ правильно, всегда урегулированныхъ положеній: дѣло рѣшается въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ приговоромъ судьи, имѣющимъ тамъ значеніе равное нашему сенатскому. Судья Стифенъ говоритъ (12, Q. B. D.), что онъ не знаетъ такой власти, которая предложила бы обыкновенное преступленіе, совершенное въ палатѣ общинъ, изъять изъ вѣдома обычныхъ уголовныхъ судовъ. Иногда судья постановляетъ рѣшеніе о членѣ палаты безъ ея вѣдома, тогда спикеръ ходатайствуетъ предъ королемъ о сообщеніи копіи судебнаго рѣшенія, и послѣ этого рѣшается палатой вопросъ, исключить ли изъ своего состава виновнаго депутата, или нѣтъ. Палата сама рѣшаетъ вопросъ объ исключеніи своего члена, приговореннаго къ тюремному заключенію не свыше 1 года. Но по закону 33 и 34 Викт. лицо, уличенное въ преступленіи или измѣнѣ, наказуемыхъ смертной казнью или высшими степенями наказанія, теряетъ свое мѣсто въ палатѣ до отбытія наказанія или полученія прощенія отъ короля.

Глава VI.

Власть законодательная.

Бросивъ нѣкоторый взглядъ на ту часть нашей Верховной власти, которая именуется судебной, обратимся затѣмъ къ разсмотрѣнію власти законодательной. Положеніе этой послѣдней, въ виду прежней неопредѣленности понятія закона и тѣхъ реформъ, которыя въ этой области были сдѣланы въ 1905—06 г.г., требуетъ первоначальнаго общаго знакомства съ понятіемъ закона по нашему праву, а затѣмъ уже съ функціями органовъ, вырабатывающихъ законы. Поэтому и изложеніе настоящей главы раздѣлимъ на двѣ части: на понятіе русскаго законодательства до реформъ 1905—06 г.г., въ связи съ общимъ понятіемъ закона, и на общее понятіе закона и дѣйствіе власти законодательной по существующимъ основнымъ законамъ.

а) Положеніе русскаго законодательства до реформъ 1905—06 г.г. въ связи съ общимъ понятіемъ закона.

Чтобы яснѣе представить себѣ картину законодательныхъ реформъ 1905—06 г.г., необходимо выяснить, что, по русскому праву, по смыслу основныхъ законовъ, по общераспространенному взгляду, являлось закономъ.

Если мы загляднемъ въ глубь исторіи, то увидимъ все разнообразіе терминологіи актовъ, носившихъ законодательный характеръ: княжескіе уставы, судныя грамоты, жалованныя и уставныя грамоты, судебники, соборныя постановленія, указы, уложенія, наказы, уставы, новоуказныя статьи, затѣмъ присоединяются еще регламенты и манифесты. Въ московскій періодъ исторіи и ранѣе, понятіе закона, какъ нѣкоего рода особыхъ, имѣющихъ преимущественное значеніе предъ остальными государственныхъ велѣній, не выдѣлялось изъ массы рѣшеній пра-

вящей власти. Со времени Петра I начинаетъ обрисовываться понятіе закона, какъ велѣнія, имѣющаго длительный характеръ; въ указахъ 16 марта 1714 года и 29 апрѣля 1720 года высказано различіе между указами временными и постоянными, которые „въ постановленіе какого дѣла изданы по вся годы". Тогда же возникаетъ и формальное отличіе закона, какъ акта, получившаго Высочайшее письменное утвержденіе. Въ 1721 году на докладѣ Синода Петръ I помѣтилъ: „какое дѣло позоветъ о новомъ какомъ опредѣленіи генеральномъ, то не должно ни въ Синодѣ, ни въ Сенатѣ безъ подписанія нашей руки чинить". Мысль о постоянномъ законѣ, какъ отличномъ отъ временнаго указа, не исчезаетъ затѣмъ въ теченіе XVIII вѣка, и въ манифестѣ 14-го декабря 1766 года (*) о собраніи въ Москвѣ комиссіи для сочиненія уложенія мы видимъ, что среди причинъ, которыя „великое помѣшательство въ судѣ и расправѣ, слѣдовательно, и въ правосудіи составляютъ". Императрица Екатерина указываетъ и на „несовершенное различіе между непремѣнными и временными законами". Въ своемъ Наказѣ Императрица старается объяснить различіе между велѣніями власти, имѣющими силу временную и характеръ постоянный. „Всѣ права", пишетъ она, „должно раздѣлить на три части. Первой части будетъ заглавіе: з а к о н ы. Вторая пріимитъ названіе: у ч р е ж д е н і я в р е м е н н ы я. Третьей дастся имя: у к а з ы. Подъ словомъ з а к о н ы разумѣются всѣ тѣ установленія, которыя ни въ какое время не могутъ перемѣниться и таковыхъ числу быть не можно великому. Подъ названіемъ в р е м е н н ы я у ч р е ж д е н і я разумѣется тотъ порядокъ, которымъ всѣ дѣла должны отправляемы быть, и разные о томъ Наказы и Уставы. Имя у к а з ы заключаетъ въ себѣ все то, что для какихъ-нибудь дѣлается приключеній и что только есть случайное, или на чью особу относящееся и можетъ со временемъ перемѣниться (гл. XIX)". Наказъ Непремѣнному Совѣту 5 апрѣля 1801 года говоритъ также о „государственныхъ постановленіяхъ временныхъ" и „коренныхъ или непреложныхъ". Первыя „опредѣляютъ какое-либо обстоятельство государственное, по существу своему перемѣнѣ подлежащее", а подъ вторыми понимаются „тѣ, конхъ предметы постоянны и непремѣнны и которыя объемлютъ въ себѣ всѣ времена и узаконяются на вѣки".

(*) П. С. З., т. XVII, № 12801.

Послѣдними опредѣленіями, какъ это кажется, объемлются не только велѣнія государственной власти общаго характера, но и конституціонныя нормы, на которыхъ основывается весь государственный строй. Глубже въ опредѣленіе этого понятія входилъ гр. Сперанскій. Какъ извѣстно, въ своихъ реформаторскихъ предположеніяхъ онъ ясно разграничивалъ дѣятельность государственныхъ властей, а поэтому, конечно, устанавливалъ точно различіе актовъ законодательныхъ и административныхъ. „Законъ положительный", читаемъ мы въ его Проектѣ государственныхъ законовъ: „не что другое есть, какъ ограниченіе естественной свободы человѣка. Но не всѣ сіи послѣдствія равно существенны для политической и гражданской свободы. Въ отношеніи къ свободѣ они могутъ быть раздѣлены на два главные класса. Въ первомъ должно положить тѣ постановленія, коими вводится какая-либо перемѣна въ отношеніяхъ силъ государственныхъ или въ отношеніяхъ частныхъ людей между собой. Во второмъ тѣ, кои, не вводя никакой существенной перемѣны, учреждаютъ токмо образъ исполненія первыхъ. Первымъ принадлежитъ въ точномъ смыслѣ толкованіе закона, вторымъ—уставовъ и учрежденій. Первыя должны составлять предметъ законодательнаго сословія, вторыя же относятся къ дѣйствію власти исполнительной". Проекты Сперанскаго получили, какъ извѣстно, лишь частичное осуществленіе, и его взглядъ на раздѣленіе властей не получилъ точнаго осуществленія на практикѣ. Явившись затѣмъ въ роли кодификатора, онъ, несмотря на все видимое желаніе провести въ жизнь раздѣленіе началъ власти законодательства и управленія, не смогъ изложить этого въ основныхъ законахъ, въ виду отсутствія въ предшествовавшихъ законодательныхъ актахъ, на извлеченіяхъ изъ которыхъ и образовался нашъ Сводъ Законовъ, точнаго понятія раздѣленія началъ властвованія. Отсутствіе точно установленнаго въ писаномъ кодексѣ и на практикѣ разграниченія акта управленія и законодательства вполнѣ логично дало возможность пр. Алексѣеву, не признавая такого различія по русскому праву, считать, что „всякое повелѣніе Государя есть законъ". Того же мнѣнія былъ и Решеникамифъ (*). Равнымъ образомъ большинство русскихъ юристовъ не проводило различія по нашему праву между закономъ и административнымъ распоряженіемъ, видя, очевидно, въ этомъ одно-

(*) Очерки юрид. энциклопедіи, стр. 98.

образное проявленіе власти Верховнаго управленія. Романовичъ-Славатинскій говоритъ, что сосредоточеніе въ Россіи всѣхъ государственныхъ властей въ особѣ Государя Императора привело къ тому, что правительственныя постановленія не отличаются отъ законовъ. Однако, такой взглядъ не былъ однообразенъ въ теоріи, и еще Градовскій первый (*) обратилъ вниманіе на существованіе различія формъ, установленныхъ для изданія законовъ, и формъ, въ коихъ изъявляется воля Верховной власти въ порядкѣ управленія, а ученикъ его, пр. Коркуновъ, въ своей монографіи „Указъ и законъ“ стремился точно разграничить оба эти понятія, какъ различныя проявленія Верховной воли въ порядкѣ законодательства или управленія. Если мы обратимся къ прежнимъ нашимъ основнымъ законамъ, то мы увидимъ совершенную неопредѣленность понятія закона и запутанную терминологію актовъ законодательной власти. Въ то время, наприм., какъ ст. 53 (**) основн. зак. (изд. 1892 г.), перечисляя формы, въ которыхъ издавались законы, называла таковыми учрежденія и уставы, цѣлый рядъ статей, какъ, напримѣръ, ст. ст. 47 и 77 осн. зак.; ст. 23 п.п. 1 и 3, 48, 115 учр. Госуд. Сов. (изд. 1892 г.), ст. 160, 164, 167, 168, 170, 174, 191, 208 учр. мин. (изд. 1892 г.) и другія говорятъ, наравнѣ съ закономъ, объ уставахъ и учрежденіяхъ, какъ о понятіяхъ, отличныхъ отъ закона, но съ нимъ равнозначущихъ. Коркуновъ видитъ въ послѣднихъ акты власти исполнительной, наравнѣ съ указами, стремясь, такимъ образомъ, раздѣлить волеизъявленія Верховной власти по своему характеру или формѣ изданія на двѣ группы актовъ государственнаго властвованія: законодательство и управленіе. Въ этомъ отношеніи онъ противопоставляетъ закону указъ (***). Послѣдній, по его опредѣленію, есть общее правило, устанавляемое въ порядкѣ управленія, какъ Верховной властью, такъ въ извѣстныхъ опредѣленныхъ предѣлахъ и органами управленія; вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ обращаетъ вниманіе на то, что въ законахъ нашихъ не имѣлось точнаго опредѣленія значенія указа, и до

(*) Собр. соч., т. VII. Начала русскаго гос. права, стр. 39.

(**) Ст. 53 осн. зак.: „Законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія“ и ст. 47: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ“.

***) Коркуновъ. Указъ и законъ. 1894 г. стр. 321.

учрежденія министерствъ, наименованіе указовъ у насъ носили акты всѣхъ органовъ власти, а въ московскій періодъ нашей исторіи „государевъ указъ“ противополагался иногда „соборному уложенію“ (*). Выдѣляя такимъ образомъ въ одну сторону законъ, какъ велѣніе общаго характера, а въ другую—акты управленія изъ всей совокупности государственныхъ велѣній, онъ изъ послѣдней группы особенное мѣсто удѣлялъ указу, который, являясь общимъ правиломъ, установленнымъ въ порядкѣ управленія, отличался отъ закона отсутствіемъ обязательной для изданія закона формы, а отъ другихъ актовъ управленія тѣмъ, что имъ устанавливалось не частное распоряженіе, а общее право (**). Придавая такое понятіе указу, Коркуновъ, хотя и признаетъ за нимъ разрѣшеніе вопросовъ законодательнаго и административнаго свойства въ матеріальномъ смыслѣ, однако, по своей формѣ считаетъ его актомъ управленія, но отнюдь не закономъ, отличительные признаки котораго, по его мнѣнію, ясно можно было установить на основаніи ст. 50 прежнихъ законовъ, гласившей, что „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ самодержавной власти“.

Исходя изъ точнаго смысла этой статьи, онъ считалъ отличительнымъ формальнымъ признакомъ закона, прежде утвержденія и обращенія его къ исполненію Верховной властью, обсужденіе въ Государственномъ Совѣтѣ. Пр. Градовскій, въ своемъ установленіи понятія закона по нашему праву, исходилъ изъ иной точки зрѣнія и не такъ рѣшительно разграничивалъ формы изданія. Основаніемъ его взгляда служило высказанное еще Петромъ В. требованіе облеченія закона въ письменную форму. Поэтому, основываясь на ст. 54 осн. зак., говорившей, что „новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ“, онъ полагалъ, что всѣ повелѣнія Императора, утвержденныя его подписью, имѣютъ силу закона. Считая такимъ образомъ собственноручную подпись Императора

(*) См., напр., въ введеніи къ Уложенію царя Алексѣя Михайловича говорится о цѣли созыва земскаго собора: „что его государево царственное дѣло и земское съ тѣми со всѣми выборными людьми утвердити и на мѣрѣ поставить, чтобы тѣ всѣ великія дѣла по нынѣшнему Его Государеву указу и соборному уложенію впредь были ничѣмъ не рушимы“.

(**) Коркуновъ. Op. cit. стр. 227.

отличительнымъ признакомъ закона, Градовскій не входилъ въ подробности разсмотрѣнія тѣхъ формъ, которыми изъявлялись велѣнія Верховной власти, и. признавалъ государственные акты, не носившіе на себѣ подписи монарха, административными распоряженіями, въ томъ числѣ и словесныя Высочайшія повелѣнія, согласно ст. ст. 55, 66 и 77 (*) осн. зак., устанавливавшимъ ограниченіе силы объявляемыхъ указовъ.

Такимъ, образомъ, мы видимъ, что сами основные законы давали основаніе для споровъ о томъ, что по русскому праву слѣдуетъ понимать подъ именемъ закона; теорія не рѣшала окончательно этого вопроса, допуская возможность различныхъ толкованій, но постепенно приближаясь къ взгляду, пр. Коркунова на указъ и законъ, тождественному съ нѣмецкимъ ученіемъ о „Gesetz und Verordnung“.

Изъ сказаннаго нами до сихъ поръ мы видимъ, отсутствіе единогласія въ нашей наукѣ въ опредѣленіи закона, его формальныхъ признаковъ, въ разграниченіи понятій административныхъ и законодательныхъ актовъ Верховной власти. Приведенные нами два основныхъ взгляда не разрѣшали этого вопроса, вмѣстѣ съ тѣмъ, и существовавшая практика и нѣкоторыя установленныя конституціонныя требованія шли въ разрѣзъ съ этими воззрѣніями. Обсужденіе предначертаній законовъ въ Государственномъ Совѣтѣ не могло стать въ дѣйствительности отличительной чертой закона:—сами основные законы предусматривали уже изданіе законодательныхъ велѣній, внѣ установленнаго ст. 50 порядка. Примѣчаніе 1 къ ст. 50 тотчасъ же устанавливало изъятіе изъ общаго правила и предусматривало изданіе „всѣхъ дополненій и поясненій законовъ или мѣръ усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящихся“, помимо Государственнаго Совѣта, путемъ непо-

---

(*) См. ст. 55 осн. зак. изд. 1892 г.: „Дополненія и изъясненія закона, коими установляется токмо образъ его исполненія, или же опредѣляется истинный его разумъ, могутъ быть излагаемы по словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ въ видѣ указовъ, объявляемыхъ мѣстами и лицами, отъ Верховной власти къ сему уполномоченными.

Ст. 66. Въ силѣ объявляемыхъ Высочайшихъ указовъ постановляются слѣдующія ограниченія: 1) Никакой законъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданный, не можетъ быть отмѣненъ указомъ объявляемымъ. 2) Объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишеніи жизни, чести или имущества; объ установленіи и уничтоженіи налоговъ.

средственнаго представленія на Высочайшее благоусмотрѣніе Военнымъ Совѣтомъ своихъ предположеній. Вотъ почему Градовскій (*), Алексѣевъ (**) и Сокольскій (***) признавали за Военнымъ, а равно и за Адмиралтействъ Совѣтомъ законодательныя права въ спеціальной области. Равнымъ образомъ, и ст. 55 допускала изданіе дополненій и изъясненій закона, которыми могъ, конечно, иногда измѣняться и коренной смыслъ закона, первоначально изданнаго, безъ обсужденія этого вопроса въ Государственномъ Совѣтѣ, путемъ „словесныхъ Высочайшихъ повелѣній, въ видѣ указовъ, объявляемыхъ мѣстами и лицами отъ Верховной власти къ сему уполномоченными". Вмѣстѣ съ тѣмъ, извѣстно, что многіе вопросы чисто законодательнаго характера проходили чрезъ Комитетъ министровъ, укажемъ, напр., на Положеніе 1 августа 1881 г. о мѣрахъ къ охраненію государственной безопасности и общественнаго спокойствія. Изданіе общеобязательныхъ велѣній чрезъ Комитетъ министровъ представляло собой для министровъ болѣе простой и удобный путь, нежели внесеніе вопроса на обсужденіе Государственнаго Совѣта, гдѣ министръ не всегда могъ разсчитывать на поддержку своего взгляда. Въ Сводѣ Законовъ мы нерѣдко найдемъ подстрочныя указанія на положенія Комитета министровъ, каковымъ образомъ, подъ наименованіемъ временныхъ мѣръ, устанавливались нормы законодательнаго свойства. Впрочемъ, и въ самомъ учрежденіи Комитета министровъ (т. I, ч. II, учр. Ком. мин., ст. 65, изд. 1892 г.) мы видимъ указаніе на его извѣстное участіе въ обсужденіи законодательныхъ предположеній въ велѣніи передавать въ кодификаціонный отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ прошедшія чрезъ Комитетъ и утвержденныя Императорскимъ Величествомъ „всѣ узаконенія, принадлежащія къ общему свѣдѣнію и исполненію и по существу своему слѣдующія ко внесенію въ Полное Собраніе Законовъ или Сводъ Законовъ".

На ряду съ этимъ, на Высочайшее утвержденіе шли, въ видѣ положеній различныхъ комитетовъ и совѣтовъ, предположенія о мѣрахъ общаго характера или дѣла, признаваемыя дѣйствовавшимъ учрежденіемъ Государственнаго Совѣта законодательными, въ родѣ, напр., установленія штатовъ (учр. Госуд. Совѣта,

(*) Собр. соч., т. VIII, стр. 217—219.

(**) Госуд. право, 295.

(***) Учебникъ, 274.

т. I, ч. II, изд. 1892 г., ст. 23, п. 12). Касаясь этого послѣдняго вопроса, Верховная власть сама указывала на неправильность дѣйствія подчиненныхъ властей и неосуществленіе ими требованія закона: такъ, напр., въ неопубликованномъ мнѣніи Госуд. Совѣта 20 апрѣля 1882 г. была объявлена Высочайшая воля къ неуклонному руководству о томъ, чтобы всѣ безъ исключенія вѣдомства не входили съ представленіями къ Государю Императору о приведеніи въ исполненіе требующихъ новаго расхода мѣропріятій или измѣненіи въ дѣйствующихъ постановленіяхъ и штатахъ, не испросивъ на то, установленнымъ порядкомъ, новаго кредита. Нерѣдко силу закона пріобрѣтали личные всеподданнѣйшіе доклады министровъ, безъ всякаго предварительнаго ихъ обсужденія въ какомъ-либо коллегіальномъ органѣ, и ст. 53 осн. зак. не отказывала имъ въ этой силѣ.

Такимъ образомъ, мы можемъ видѣть, что взглядъ пр. Коркунова на изданіе у насъ законовъ въ формѣ Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта на практикѣ не всегда осуществлялся, законодательныя велѣнія облекались въ самую разнообразную форму, являлись предметомъ мысли и созданія различныхъ не только коллегіальныхъ, но и единоличныхъ органовъ власти, и единственнымъ объединяющимъ ихъ признакомъ являлось Высочайшее утвержденіе. Однако, если мы стали бы считать, вмѣстѣ съ Градовскимъ, по ст. 54, отличительнымъ признакомъ закона собственноручную подпись подъ нимъ Государя, то мы прежде всего не могли бы провести грани между Высочайшими актами въ порядкѣ законодательства и управленія и тѣмъ самымъ не всегда бы могли разграничить велѣнія, устанавливавшія общія нормы, отъ велѣній, допускавшихъ изъ нихъ изъятія, и сдѣлали бы такимъ образомъ исключеніе общимъ правиломъ, а общее правило, исключеніемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ этомъ случаѣ намъ пришлось бы отказать въ наименованіи закона многимъ актамъ, изданнымъ съ точнымъ соблюденіемъ порядка законодательства, но не получившимъ утвержденія въ формѣ собственноручнаго подписанія.

Согласно образованію Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г., законы издавались въ формѣ манифеста или Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта, при чемъ утвержденіе излагалось въ такомъ видѣ: „Быть по сему. Высочайшее имя“. Это положеніе легло въ основаніе цитированной нами ст. 54 прежнихъ основныхъ законовъ. Но съ теченіемъ времени этотъ порядокъ сталъ измѣняться. Прежде всего прекра-

тилось изданіе законовъ въ формѣ манифестовъ съ формулой, вызвавшей столько споровъ: „Выявъ мнѣнію Государственнаго Совѣта, постановляемъ или учреждаемъ.....“ (*), уступая первое мѣсто Высочайше утвержденнымъ мнѣніямъ Государственнаго Совѣта. До 1851 г. министры вносили законопроекты въ Государственный Совѣтъ, откуда они послѣ обсужденія представлялись Государю, безъ испрошенія его предварительнаго согласія на возбужденіе извѣстнаго законодательнаго вопроса. Съ 23 января 1851 г., въ силу необнародованнаго Высочайшаго повелѣнія, устанавливалось, какъ изъятіе изъ этого общаго порядка, внесеніе министрами своихъ предположеній въ Государственный Совѣтъ „тѣхъ особенныхъ случаевъ, когда по собственному благоусмотрѣнію Государя Императора повелѣно будетъ представить дѣло прямо Его Величеству“. Это положеніе 15 мая 1857 г. (**) обратилось въ нѣсколько видоизмѣненное общее правило, составившее ст. 162 учр. минист., исключенную по продолженію 1906 г., а затѣмъ по продолженію 1908 г. возстановленную вновь, по

(*) Подробности см. у гр. Корфа: „Жизнь гр. Сперанскаго“ и у Коркунова: „Русское государственное право“, т. II, стр. 66, изд. 1897 г.; эта формула встрѣчается въ 31 манифестѣ.

(**) Исторія этого вопроса такова: 4 мая 1857 г. на всеподданнѣйшей запискѣ государственнаго секретаря съ представленіемъ журнала засѣданія Государственнаго Совѣта по вопросу объ отмѣнѣ сроковъ дозволеннаго русскимъ подданнымъ пребыванія заграницей послѣдовавала Высочайшая резолюція: „При этомъ Я долженъ замѣтить, что Министру Внутреннихъ Дѣлъ не слѣдовало входить съ подобнымъ представленіемъ объ отмѣнѣ дѣйствующаго закона, прямо въ Государственный Совѣтъ, не испросивъ предварительно Моего на то разрѣшенія, что и принять впредь къ руководству по всѣмъ министерствамъ и главнымъ управленіямъ. Совѣтъ не предлагаетъ, а долженъ разсматривать проекты новыхъ законовъ, которые по Моему приказанію представляются на разсмотрѣніе. Прошу, чтобы впредь подобное не повторялось“. Тогда предсѣдатель Государственнаго Совѣта, кн. А. Орловъ, представилъ всеподданнѣйшую записку, объяснившую положеніе, а вмѣстѣ съ ней циркулярную резолюцію, устанавливавшую новый порядокъ. На этомъ докладѣ послѣдовало слѣдующее Высочайшее начертаніе: „Хотя по существовавшимъ правиламъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ и имѣлъ право войти со своимъ представленіемъ прямо въ Совѣтъ, но такъ какъ въ дѣлѣ семъ заключается не одинъ только законодательный вопросъ, то ему ни въ коемъ случаѣ не слѣдовало вносить оный на обсужденіе Совѣта, не испросивъ предварительно Моего разрѣшенія, что Я ему и замѣтилъ при личномъ докладѣ. Вновь предполагаемый порядокъ будетъ во всѣхъ отношеніяхъ правильнѣе и осторожнѣе въ особенности при теперешнемъ настроеніи умовъ“. См. юбил. изданіе: Государственный Совѣтъ 1801—1901 г. стр. 122—123.

которой министры должны были испрашивать предварительное разрѣшеніе Его Императорскаго Величества на внесеніе законопроектовъ въ Г. Совѣтъ, а нынѣ въ обѣ палаты. За нѣкоторое время передъ этимъ, въ 1842 г., учрежденіе Совѣта 1810 г. было замѣнено новымъ, которымъ вносились нѣкоторыя измѣненія и дополненія, среди которыхъ особое важное значеніе, какъ на это указывали Градовскій, Сергѣевичъ, Владимирскій-Буда новъ и Романовичъ-Славатинскій, имѣло то, что съ этого времени Верховная власть получила альтернативу утвержденія мнѣнія большинства или меньшинства Совѣта, тогда какъ до этого времени, по учрежденію 1810 г., она имѣла дѣло лишь съ мнѣніемъ большинства. Мы не будемъ входить въ разсмотрѣніе этого вопроса, ясно изложеннаго у Градовскаго и Коркунова, отмѣтимъ лишь, что, параллельно съ расширеніемъ совѣщательныхъ правъ членовъ Совѣта, измѣнился и порядокъ утвержденія законопроектовъ: учрежденіе 1842 г., наряду съ изданіемъ законовъ за собственноручнымъ Высочайшимъ утвержденіемъ, признало еще форму закона въ видѣ объявляемыхъ предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта Высочайшихъ повелѣній въ дѣлахъ, не требующихъ собственноручнаго утвержденія, или именныхъ указовъ, въ случаѣ принятія Государемъ мнѣнія меньшинства. Такія повелѣнія по дѣламъ, не требовавшимъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, заключали въ себѣ изложеніе мнѣній общаго собранія или департамента Государственаго Совѣта, къ которому и прибавлялась слѣдующая формула утвержденія: „Его Императорское Величество, воспослѣдовавшее мнѣніе въ Общемъ собраніи (или въ такомъ-то Департаментѣ) Государственнаго Совѣта, по дѣлу о томъ-то, или о такомъ-то, Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“, затѣмъ слѣдовала подпись предсѣдателя Государственнаго Совѣта. Въ случаѣ принятія Государемъ мнѣнія меньшинства или постановленія особенной резолюціи по предмету, единогласно или съ разногласіемъ въ Совѣтѣ рѣшенному. Высочайшее повелѣніе излагалось въ объявляемомъ указѣ слѣдующимъ образомъ: „Его Императорское Величество, разсмотрѣвъ послѣдовавшее въ Государственномъ Совѣтѣ заключеніе (или разныя мнѣнія) по такому-то дѣлу или вопросу, и уваживъ то и то (т. е. обстоятельства, на коихъ основывается Высочайшее повелѣніе), Высочайше повелѣть изволилъ: .....“. Послѣ этого точно также слѣдовала подпись предсѣдателя Совѣта. Такой порядокъ сохранился съ нѣкоторымъ измѣненіемъ въ исполненіи по учрежденію Госуд. Совѣта, изд. 1901 г., до замѣны его нынѣ существующимъ.

Какъ уже указывалось выше, дополненіе законовъ, въ отличіе отъ новыхъ, могло получать словесное утвержденіе и издаваться въ формѣ объявляемыхъ Высочайшихъ повелѣній, но провести грань между новымъ закономъ и дополненіемъ весьма трудно, и многіе законы можно разсматривать, какъ продолженіе существующихъ. Такимъ образомъ, и формальный признакъ, выставленный Градовскимъ,—собственноручная подпись Государя,—не всегда могъ выдѣлить законъ изъ массы велѣній правящей власти.

Между тѣмъ отказать объявленнымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, по формѣ утвержденія, въ силѣ закона нѣтъ никакихъ основаній, даже и съ западной конституціонной точки зрѣнія. Если мы взглянемъ на классическую страну конституціонныхъ формальностей—Англію, то увидимъ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда утвержденіе законопроекта не дается королемъ лично при его присутствіи въ парламентѣ, то это дѣлается чрезъ уполномоченныхъ для сего лицъ, которые получаютъ на это спеціальное полномочіе за подписью короля и съ приложеніемъ къ нему большой печати. Это полномочіе и списокъ представленныхъ на утвержденіе биллей читается въ присутствіи членовъ обѣихъ палатъ парламента, послѣ чего лордъ-канцлеръ предлагаетъ клерку парламента вписать въ билли установленныя для соотвѣтствующаго случая формулы на французскомъ языкѣ санкціи законопроектовъ.

Но не только одни государствовѣды стремились установить точное, однообразное понятіе закона; на практикѣ и законосовѣщательный органъ—Государственный Совѣтъ—стремился, въ цѣляхъ единства и согласованности законодательства, установить формальное понятіе закона и, признавая велѣніе ст. 50 осн. зак., т. е. предварительное обсужденіе законопроектовъ въ Государственномъ Совѣтѣ, отличительнымъ признакомъ закона, нерѣдко возражалъ противъ проведенія министрами своихъ предположеній, имѣющихъ общій характеръ, чрезъ Комитетъ министровъ или представленія ихъ на непосредственное утвержденіе Высочайшей власти. Наконецъ, и сама Верховная власть неоднократно указывала на желательность разграниченія актовъ законодательныхъ и административныхъ. Ранѣе уже указывалось на взгляды на этотъ предметъ Императрицы Екатерины II и Императора Александра I. Вопросъ объ этомъ снова поднялся и обсуждался при Александрѣ II. 30 октября 1858 г., по докладу главноуправляющаго II отдѣленіемъ собственной Его Величества Кан-

целяріей гр. Корфа, состоялось, по предварительномъ разсмотрѣніи вопроса въ Совѣтѣ министровъ, Высочайшее повелѣніе Императора Александра II войти въ подробное разсмотрѣніе вопроса, что именно въ нашемъ законодательствѣ должно составлять законъ (loi) и что административное распоряженіе (ordonnance administrative), при чемъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, признавалось, согласно съ высказаннымъ по этому вопросу мнѣніемъ гр. Блудова, весьма важнымъ параллельно съ этимъ установить „различіе и между самими административными распоряженіями, изъ коихъ одни утверждаются Высочайшей властью, а другія могутъ проистекать изъ власти министровъ и мѣстныхъ властей". Дѣло это возникло по поводу неудобства практическаго употребленія Свода Законовъ. Совѣтъ высказалъ мнѣніе, что неудобство „происходитъ оттого, что, при первоначальномъ изданіи Свода въ 1832 г., вошло въ него много такихъ предметовъ, кои, не составляя закона, обязаго для исполненія всѣми, или государственнаго учрежденія, суть лишь частныя административныя распоряженія, которыя, будучи изданы властію административною, могли бы составить отдѣльные уставы или положенія собственно тої части управленія, до котораго относятся". Исполняя Высочайшее приказаніе, гр. Корфъ представилъ въ 1862 г. въ Совѣтъ министровъ записку, въ которой онъ указывалъ на то, что у насъ многія дѣла, по своему существу законодательнаго характера, не восходятъ къ Верховной власти на утвержденіе чрезъ Государственный Совѣтъ, какъ это требуется основными законами, и получаютъ разрѣшеніе въ тої формѣ, которая установлена лишь для объясненій и дополненій закона, указывающихъ только способъ его исполненія; мѣры законодательныя, отмѣна и измѣненіе законовъ находятся и въ изустно объявленныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, и въ положеніяхъ Комитета министровъ, и во всеподданнѣйшихъ докладахъ министровъ. Для устраненія этого смѣшенія, по мнѣнію гр. Корфа, надлежало бы возвратиться къ разуму основныхъ законовъ, т. е. къ ст. 50, а вмѣстѣ съ тѣмъ на будущее время установить слѣдующія правила: 1) впредь законами должны почитаться лишь тѣ законоположенія, которыя будутъ утверждены Высочайшею властью по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ предназначенномъ для того учрежденіи, т. е. въ Государственномъ Совѣтѣ. Если же Государь Императоръ, по дѣйствію самодержавной власти, усмотрѣлъ бы надобность по какому-либо важному предмету объявить народу волю свою непосредственно, безъ выслушанія мнѣнія сего уч-

реженія, то такое изъявленіе Высочайшей воли признается закономъ, когда оно изложено въ манифестѣ или указѣ, изданномъ за собственноручнымъ подписаніемъ имени Его Императорскаго Величества и съ приложеніемъ большой государственной печати. 2) Изданные такимъ порядкомъ законы только этимъ же порядкомъ и могутъ быть отмѣняемы. 3) Всѣ прочіе, не подходящіе подъ эту категорію повелѣнія и указы, какимъ бы порядкомъ они ни получили свое разрѣшеніе, должны быть относимы къ административнымъ постановленіямъ и распоряженіямъ. Въ засѣданіи Совѣта проектъ Корфа встрѣтилъ поддержку со стороны Валуева и Милютина, но и сильную оппозицію со стороны Палена, почему окончательнаго утвержденія тутъ не получилъ. Вскорѣ затѣмъ Корфъ былъ замѣщенъ гр. Паниным, который, не соглашаясь съ мнѣніемъ своего предшественника, находилъ достаточнымъ рѣшить возбужденный вопросъ практически, отдѣляя въ Сводъ законы отъ административныхъ распоряженій; а слѣдующій, затѣмъ, его замѣститель не считая необходимымъ, и этого не далъ возможности осуществленію намѣченнаго раздѣленія понятій.

Въ послѣдующее затѣмъ время, въ области интересующаго насъ здѣсь вопроса, можно указать на Высочайше утвержденное мнѣніе Департамента Законовъ Государственнаго Совѣта 5 ноября 1885 г. (*), устанавливающее, какого рода велѣнія государственной власти подлежатъ внесенію въ Сводъ Законовъ. Коркуновъ, разсматривая нашъ Сводъ Законовъ, вполнѣ правильно и основательно находилъ, что онъ есть сборникъ государственныхъ актовъ, не только изданныхъ въ законодательномъ порядкѣ, но и вообще заключающихъ въ себѣ велѣнія общаго и длительнаго характера, т. е., говоря иначе, онъ есть сборникъ законовъ въ матеріальномъ, а не въ формальномъ смыслѣ, а поэтому внесенію въ него подлежатъ всѣ велѣнія законодательнаго характера, безъ различія формы ихъ изданія. Настоящее Высочайше утвержденное мнѣніе Гос. Сов. стоитъ именно на этой точкѣ зрѣнія, отдѣляя въ то же самое время законы отъ велѣній, хотя и имѣющихъ общій характеръ, но не подходящихъ собственно подъ понятіе закона, даннаго въ этомъ же актѣ. „Независимо“, говорится тутъ: „отъ законовъ (Высочайшихъ повелѣ-

(*) П. С. З. т. V. 1885 г. № 3261. — О переработкѣ Свода Законовъ Россійской Имперіи Кодификаціоннымъ Отдѣломъ Госуд. Совѣта.

ній за собственноручнымъ Его Императорскаго Величества подписаніемъ и Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта) внесенію въ Сводъ Законовъ, при новомъ его изданіи, подлежатъ также: а) Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся въ порядкѣ Верховнаго управленія по тѣмъ имѣющимъ отношеніе къ содержанію Свода предметамъ, по коимъ не существуетъ правилъ, изданныхъ въ порядкѣ законодательномъ и б) пояснительныя постановленія, удостоившіяся Высочайшаго утвержденія". Изъ настоящихъ словъ видно ясно, что, хотя Сводъ Законовъ и являлся собраніемъ велѣній съ законодательнымъ характеромъ, безъ различія ихъ формъ изданія, и хотя поэтому имя закона логически должно было быть присваиваемо каждому акту, включенному въ Сводъ, тѣмъ не менѣе Высочайше утв. мн. Гос. Сов., давая довольно опредѣленное понятіе законодательныхъ велѣній, отказываетъ въ наименованіи закона актамъ, не подписаннымъ собственноручно Его Величествомъ и не являющихся Высочайше утвержденными мнѣніями Государственнаго Совѣта.

Однако на практикѣ это раздѣленіе не было проводимо, и понятіе закона снова сравнялось съ административными распоряженіями. Въ изложеніи послѣдовательнаго развитія понятія о нашихъ законодательныхъ актахъ, мы должны обратить еще вниманіе на учрежденіе Государственнаго Совѣта изд. 1901 г. Это новое учрежденіе, вновь редактированное, все-таки не дало единаго, опредѣленнаго понятія закона, отличнаго отъ административнаго распоряженія, оно даже, наоборотъ, какъ бы сближаетъ эти понятія, такъ какъ признаетъ указъ формой законодательнаго велѣнія. Учрежденіе Государственнаго Совѣта 1842 г., признавъ закономъ Высочайше утвержденное мнѣніе меньшинства Гос. Совѣта, установило образъ исполненія этого дѣла въ формѣ объявляемаго указа, каковой, какъ уже было указано, имѣлъ силу меньшую, нежели законодательный актъ, утвержденный собственноручной подписью Его Величества; учрежденіе же 1901 г. установило въ этихъ же случаяхъ, т. е. въ случаѣ принятія Государемъ мнѣнія меньшинства или постановленія имъ особенной резолюціи по дѣламъ законодательнымъ, исполненіе именнымъ Высочайшимъ указомъ, сохранивъ прежній объявляемый указъ лишь для дѣлъ частнаго характера. Если мы сопоставимъ это новое правило, изложенное съ ст. ст. 1, 31 и 124 (*) (Учр. Гос. Сов.,

(*) Ст. 1. Въ порядкѣ государственныхъ установленій Гос. Сов. состав-

изд. 1901 г.), съ ст. ст. 1, 23 и 94 учрежденія 1812 г., то увидимъ извѣстное желаніе выяснить формальное понятіе закона, согласовать различныя его опредѣленія и представить законъ, какъ актъ, обсуждавшійся въ Государственномъ Совѣтѣ и утвержденный Его Величествомъ собственноручно, при чемъ само содержаніе закона не опредѣлялось исключительно высказаннымъ большинствомъ Совѣта мнѣніемъ. Однако и новое учрежденіе не измѣнило положенія дѣлъ и не сосредоточило обсужденіе законодательныхъ вопросовъ исключительно въ Гос. Совѣтѣ. Возьмемъ, для примѣра, случайно, Полное Собраніе Законовъ за 1903 г., и мы увидимъ все то разнообразіе путей, которыми проистекали законодательныя велѣнія. Изъ 1478 актовъ, внесенныхъ въ этотъ томъ Собранія наибольшее, относительно, количество—372—составляютъ Высочайше утвержденныя мнѣнія Государственнаго Совѣта; затѣмъ идутъ довольно многочисленныя Высочайшія повелѣнія, объявленныя различными министрами, изъ которыхъ $^1/_3$ (101) приходится на долю министра юстиціи; мнѣнія департаментовъ Гос. Совѣта, положенія соединеннаго присутствія Департамента государственной экономіи и Комитета министровъ; именныя указы Сенату (23); именные указы министрамъ и различнымъ губернаторамъ и генералъ-губернаторамъ, послѣднимъ исключительно объ отчужденіяхъ земель подъ общегосударственную надобность; Высочайше утвержденные доклады различныхъ министровъ; положенія Военнаго Совѣта, Адмиралтействъ Совѣта, Комитета Сибирской желѣзной дороги; уставы различныхъ компаній и обществъ, а также условія дѣятельности въ Россіи иностранныхъ компаній; Высочайшія повелѣнія и постановленія по вел. кн. Финляндскому, рескрипты и инструкціи Финлянд-

---

ляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской власти.—Ст. 31. Въ порядкѣ государственныхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія Верховной Императорской власти зависящихъ, слѣдующія дѣла поступаютъ предварительно на уваженіе Гос. Совѣта: 1) Всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія.....—Ст. 124. Собственноручнаго Высочайшаго утвержденія требуютъ слѣдующія дѣла.

1) Всякій новый законъ, уставъ или учрежденіе (не разумѣя, однако, подъ симъ поясненія или пополненія существующихъ узаконеній).

2) Установленіе въ пользу казны налоговъ и отмѣна оныхъ.

3) Штаты.

4) Государственная роспись доходовъ и расходовъ.

5) Отчужденіе частной собственности для государственной или общественной пользы.

скому генералъ-губернатору; государственная роспись на слѣдующій годъ; актъ о порядкѣ престолонаслѣдія въ вел. геріц. Ольденбургскомъ; манифестъ о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка.

Изъ болѣе подробнаго разсмотрѣнія отдѣльныхъ статей этого тома Полнаго Собранія мы увидимъ, что постановленія, по характеру своему законодательныя, проходили въ чисто административномъ порядкѣ, и тѣ изъ нихъ, которыя должны были бы восходить на Высочайшее утвержденіе въ формѣ мнѣній Государственнаго Совѣта, представлялись Государю въ иной формѣ. Такъ, напр., вопросъ объ управленіи имуществами Армяно-григоріанской церкви былъ установленъ положеніемъ Комитета министровъ. Установленіе штатовъ, требовавшее предварительнаго обсужденія въ Госуд. Совѣтѣ, дѣлалось, какъ видно изъ этого тома, не только именными указами, но и всеподданнѣйшими докладами отдѣльныхъ министровъ.

Такимъ образомъ, единство понятія закона, несмотря на все ясно выраженное стремленіе къ этому, какъ на практикѣ, такъ и въ теоріи, не было установлено; вопросъ этотъ къ моменту послѣднихъ законодательныхъ реформъ находился въ томъ же положеніи, въ которомъ онъ былъ обрисованъ еще гр. Корфомъ и снова воспроизведенъ въ „Соображеніяхъ министра внутреннихъ дѣлъ о порядкѣ осуществленія Высочайшихъ Его Императорскаго Величества предуказаній, возвѣщенныхъ въ рескриптѣ отъ 18 февраля 1905 г.“:

„Разнообразіе въ порядкѣ восхожденія къ Верховной власти предположеній законодательнаго свойства усугубляется нѣкоторою неясностью въ нашемъ законодательствѣ понятій закона и административнаго распоряженія. Разграниченіе этихъ понятій издавна привлекало вниманіе науки русскаго государственнаго права, но всѣ усилія теоретической мысли, направленныя къ истолкованію и сопоставленію понятій закона и административнаго распоряженія, остались почти безплодными, и существовавшее между учеными разногласіе по сему предмету не устранено и въ настоящее время. Такое отсутствіе рѣзкаго отличія между законодательными актами и правительственными распоряженіями приводило нерѣдко къ тому, что вопросы, по существу своему требовавшіе разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ, восходили на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ учрежденія административныя—Комитетъ и Совѣтъ министровъ, и даже по всеподданнѣйшимъ докладамъ отдѣльныхъ министровъ“. Но вопросъ

объ установленіи точныхъ и ясныхъ началъ законности былъ уже возбужденъ именнымъ указомъ 12 декабря 1901 г. Комитетъ министровъ обсуждалъ этотъ вопросъ и рѣшилъ направить это дѣло въ законодательномъ порядкѣ, поручивъ подробную его разработку государственному секретарю, который и представилъ свои соображенія Государственному Совѣту. Послѣдній, въ своихъ сужденіяхъ, подчеркивая выставленное въ ст. 47 осн. зак. начало управленія Россійской Имперіи на твердыхъ основаніяхъ законовъ, указывалъ на необходимость точнаго опредѣленія признаковъ, при наличности которыхъ велѣнія Верховной власти воспринимаютъ силу закона. Обсужденіе этого вопроса было весьма не только своевременно, но и необходимо, въ виду Высочайшаго рескрипта министру внутреннихъ дѣлъ 18 февраля 1905 г. „о привлеченіи достойнѣйшихъ, довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія людей къ участію въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній“, на что и указывалъ въ своемъ мнѣніи государственный секретарь, такъ какъ предположенный новый порядокъ изданія законовъ естественно требовалъ и точнаго установленія отличія законовъ отъ иныхъ велѣній Верховной власти, тогда какъ, по мнѣнію Гос. Сов., „изложеніе нѣкоторыхъ, касающихся сего предмета, постановленій основныхъ законовъ до настоящаго времени остается недостаточно опредѣлительнымъ“. Къ установленію различія въ актахъ Верховной власти и были направлены предположенія государственнаго секретаря, „имѣвшія цѣлью установить внѣшніе признаки закона и тѣмъ самымъ отграничить законодательную дѣятельность отъ распоряженій, издаваемыхъ въ порядкѣ Верховнаго управленія“.

Сужденія Государственнаго Совѣта по данному предмету вылились въ слѣдующихъ положеніяхъ, составившихъ Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта: „объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ“.

Изданіе новыхъ законовъ, не исключая и временныхъ постановленій, имѣющихъ значеніе закона, а равно всякое ихъ измѣненіе, дополненіе и пріостановленіе ихъ дѣйствія должно отнынѣ происходить не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ дѣйствовавшими тогда основными законами, т. е., очевидно, согласно ст. 50. Вмѣстѣ съ тѣмъ, тутъ давалось опредѣленіе понятія Высочайшаго повелѣнія и указывалось, какой кругъ дѣлъ можетъ служить предметомъ всеподданнѣйшихъ докладовъ. Высочайшими повелѣніями отнынѣ „издаваемыми въ по-

рядкѣ Верховнаго управленія, устанавливается образъ исполненія законовъ". Издаются же Высочайшія повелѣнія въ формѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ, удостоившихся Высочайшаго утвержденія. До этого времени, вмѣстѣ съ отсутствіемъ точнаго опредѣленія понятія закона, отсутствовало наблюденіе за изданіемъ законовъ въ той или иной установленной формѣ; въ силу же настоящаго Высочайше утвержденнаго мнѣнія Госуд. Совѣта таковой контроль возлагался на Сенатъ, который отнынѣ былъ обязанъ не обнародовать законовъ, порядокъ изданія которыхъ не соотвѣтствуетъ правиламъ основныхъ законовъ. Въ связи съ такими постановленіями, новый законъ 6 іюня 1905 г. вносилъ соотвѣтствующія его требованіямъ измѣненія въ редакцію нѣкоторыхъ статей осн. зак.: такъ, напр., изъ ст. 53, изъ числа формъ, въ которыхъ издавались законодательныя велѣнія, онъ исключалъ „доклады, удостоенные Высочайшаго утвержденія", признавая за ними отнынѣ лишь силу актовъ управленія, въ каковомъ смыслѣ статья 55 получила новую редакцію, по которой Высочайшими повелѣніями, издаваемыми въ порядкѣ Верховнаго управленія, устанавливался лишь образъ исполненія законовъ, а къ ст. 80, говорившей о Верховномъ управленіи, было добавлено примѣчаніе, устанавливавшее изданіе Высочайшихъ повелѣній въ порядкѣ Верховнаго управленія, въ видѣ докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія, рескриптовъ и приказовъ.

Такимъ образомъ, одновременно съ проектами о реорганизаціи законодательныхъ органовъ, устанавливается ясное опредѣленіе законодательныхъ постановленій. Однако, признаніе формальнымъ признакомъ прохожденія проектовъ чрезъ Гос. Совѣтъ нельзя было считать въ достаточной мѣрѣ устанавливавшимъ это понятіе: признавать прежній Гос. Совѣтъ органомъ, исключительно созданнымъ для обсужденія законодательныхъ предположеній, не было бы совсѣмъ правильнымъ. Государственный Совѣтъ, въ прежнемъ видѣ, былъ не только законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, но и вообще совѣщательной коллегіей при монархѣ; разсмотрѣнныя въ немъ дѣла носили наименованіе не законопроектовъ, а мнѣній, его сужденія не устанавливали обязательно содержанія закона. Если мы обратимся къ ст. 31 послѣдняго изданія учрежденія Гос. Сов. 1901 г., то среди многочисленныхъ пунктовъ, опредѣлявшихъ предметы вѣдѣнія Совѣта, можно встрѣтить такіе, по которымъ не приходится устанавливать какую-либо норму закона, а лишь обсуждать общій вопросъ: такъ, напр., въ числѣ дѣлъ, поступавшихъ на пред-

варительное уваженіе Гос. Сов., пункт. 6 называлъ „объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры, когда, по усмотрѣнію обстоятельствъ, могутъ онѣ подлежать предварительному общему соображенію"; пунк. 15—„дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ) и о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ"; пунк. 20—„дѣла объ отмѣнѣ или измѣненіи постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, а также приговоровъ собраній городскихъ уполномоченныхъ, не соотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія....." Такимъ образомъ, Гос. Совѣтъ, какъ органъ совѣщательный,сохранилъ такое свое положеніе и по закону 6 іюня 1905 г., и смыслъ послѣдняго былъ тотъ, что теперь всякій законопроектъ не могъ идти на Высочайшее разрѣшеніе помимо Совѣта, но въ это же самое время не всякое дѣло, подлежавшее разсмотрѣнію Совѣта, было дѣло законодательнаго характера. Такимъ образомъ, и при устраненіи отступленій въ изданіи законовъ, отличіе законодательныхъ актовъ отъ административныхъ должно было оставаться условнымъ, впредь до самого измѣненія устройства органовъ законодательства. Пр. Ивановскій говорилъ въ своемъ сочиненіи о законахъ (*), что въ Россіи трудно было провести различіе между законами и распоряженіями, издаваемыми какъ въ матеріальномъ, такъ и въ формальномъ отношеніи, и оно можетъ быть лишь условное, установленное самой государственной властью; это положеніе сохранило свою силу до изданія основн. законовъ 23 апрѣля. Неопредѣленность законодательныхъ велѣній усугублялась еще нѣкоторой запутанностью, установленной въ законахъ терминологіи. Выше уже указывалось на неустановленность однообразнаго наименованія актовъ, содержавшихъ въ себѣ общія, длительнаго характера, постановленія. Въ нашихъ прежнихъ основныхъ законахъ, учрежденіи Государственнаго Совѣта и министерствъ законъ упоминается наравнѣ съ учрежденіями и уставами, какъ съ нѣкоими равносильными съ нимъ актами. Такое разнообразіе наименованій актовъ законодательнаго характера является отголоскомъ издревле господствовавшаго воззрѣнія на общеобязательное свойство всѣхъ актовъ Верховной власти, какъ ею непосредственно изданныхъ, такъ и получившихъ ея утвержденіе, безъ различія ихъ наименованія и формъ изданія. Различіе тер-

(*) В. В. Ивановскій. Новыя ученія о законѣ Юрид. лѣтоп. 1892 г. № 10.

минологіи основывалось на томъ свойствѣ предмета, о которомъ шла рѣчь въ таковомъ актѣ. Такая же точка зрѣнія раздѣлялась и при составленіи Свода Законовъ, когда въ 1827 г. Комитетомъ было высказано, что „закономъ опредѣляются права, обязанности и вообще отношенія подданныхъ государства къ правительству и другъ къ другу; учрежденіемъ—цѣль, образованіе и кругъ дѣйствій какого-либо мѣста, правительствомъ установляемаго или утверждаемаго; уставомъ же—формы и порядокъ сихъ дѣйствій". Болѣе единообразный взглядъ на законодательные акты имѣлъ Сперанскій: онъ видѣлъ въ различныхъ по своимъ наименованіямъ такого рода актахъ лишь различныя формы законовъ. Такъ, напр., „учрежденіями", по его опредѣленію, „называется, у насъ въ особенности, тотъ родъ государственныхъ законовъ, коими опредѣляется образованіе мѣстъ и властей, ихъ составъ, ихъ предметы и порядокъ производства въ нихъ дѣлъ. Уставами же тотъ родъ законовъ, коими устанавливается порядокъ какой-либо особенной части управленія, таковы суть: уставъ таможенный, горный, монетный". Взглядъ Сперанскаго раздѣлялся и ст. 53 осн. зак., которая признавала изданіе законовъ въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Гос. Сов. и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія. Такое разнообразіе формъ являлось слѣдствіемъ, въ значительной степени, отсутствія единообразнаго порядка изданія законовъ. Наука государственнаго права пыталась систематизировать эти разнообразныя формы, но высказанныя при этомъ мнѣнія не дали основаній къ установленію единообразнаго понятія. Градовскій признавалъ дѣленіе перечисленныхъ въ ст. 53 формъ на двѣ части: одинъ, зависящія отъ ихъ содержанія, другія—отъ способа ихъ изданія. Дѣленіе на двѣ категоріи предлагалъ также и пр. Алексѣевъ, относя въ первую часть законодательство, имѣющее систему юридическихъ нормъ, а во вторую отдѣльныя и новыя законоположенія. Коркуновъ различалъ полную и сокращенную форму изданія законовъ, подразумѣвая подъ первой соединеніе отдѣльныхъ моментовъ законодательнаго акта: манифеста, именного указа, мнѣнія Государственнаго Совѣта и самаго текста закона; въ сокращенной же формѣ, которая и являлась общеупотребительной, эти моменты сливались, и законъ издавался или въ видѣ утвержденнаго мнѣнія Совѣта и текста закона, или именного указа и текста. Такая неопредѣленность въ формахъ изданія закона и самаго его понятія ожидала реформы законо-

дательства, но, прежде чѣмъ обратиться къ дѣйствію реформированнаго порядка законодательства, слѣдуетъ познакомиться съ ученіемъ о тѣхъ государственныхъ актахъ, которымъ присваивается наименованіе законовъ.

Законодательные акты являются высшимъ выраженіемъ велѣній государственной власти въ области нормальныхъ условій жизни, всякій иной актъ можетъ быть изданъ лишь въ строгомъ подчиненіи установленнымъ ими правиламъ и свободно можетъ быть ими отмѣненъ. Необходимость такихъ высшихъ велѣній, которыми фиксируются руководящія начала въ государствѣ, неоспорима. Мы не можемъ тутъ не остановиться на взглядѣ на законъ и на законодательство Вильсона (*). Послѣдній считаетъ, что представительство не есть обязательное условіе при законодательствѣ, хотя въ нашихъ глазахъ нынѣ оно и является таковымъ, и безразлично, будетъ ли законъ изданъ единой центральной властью или органомъ представительства, онъ „служитъ выраженіемъ не личной, произвольной воли индивидуума или общины, формулировавшихъ его, а есть лишь рядъ правилъ, которыя нація соглашается принять въ силу своихъ привычекъ и сознавая преимущества этихъ правилъ. Обязанность составителей закона сводится скорѣе къ толкованію, къ формулированію, чѣмъ къ созданію ихъ; они не могутъ ничего утвердить, что бы не соотвѣтствовало главнымъ чертамъ національной жизни. Законъ есть результатъ творчества не индивидуумовъ, а потребностей, особыхъ нуждъ, случайностей, опасностей или несчастій, присущихъ цѣлой общинѣ. Ни одинъ „составитель закона" не можетъ предписать народу такой законъ, который до извѣстной степени не былъ бы внушенъ ему обстоятельствами или взглядами самого народа". Такимъ образомъ, достоинство законодательныхъ органовъ состоитъ въ умѣніи понять насущную потребность и облечь ее въ соотвѣтственную обязательную норму. Законодательство, идущее въ разрѣзъ съ общественнымъ пониманіемъ, доступно генію, стоящему выше уровня воззрѣній современнаго общества, въ родѣ, напр., Петра В., рѣшавшагося направить общественную мысль по своему желанію и руководить ею; гдѣ же такая психосоціальная революція не можетъ имѣть мѣста, тамъ отвлеченныя законодательныя нормы не могутъ получить дѣйствительной правотворящей силы. Вотъ почему правильное дѣйствіе законодательной власти возможно тамъ, гдѣ

*) Государство—стр. 527, 531, 533.

органы, ее творящіе, проникнуты сознаніемъ общественной пользы и блага, а не стремленіемъ подчинить своимъ теоріямъ и мыслямъ общественное сознаніе, объявляя государство созданнымъ для закона, а не законъ для государства. Значеніе и сила закона могутъ основываться лишь на общественномъ признаніи его доминирующаго значенія, которое въ свою очередь зиждется на вѣрѣ въ непоколебимый авторитетъ власти, издающей законъ. Эта вѣра въ авторитетъ нашей Верховной власти и является залогомъ безусловнаго подчиненія законодательнымъ требованіямъ, созданіемъ представленія объ общеобязательномъ ихъ характерѣ. Такъ было и ранѣе, такъ оно есть и теперь. Прежніе принципы нашего помѣстно-вотчиннаго государства не требовали необходимости отдѣленія законодательныхъ велѣній отъ остальныхъ: каждый вопросъ рѣшался ad hoc, но съ теченіемъ времени, съ установленіемъ и развитіемъ понятія государственности, ясно стала сказываться потребность въ постоянныхъ доминирующихъ, руководящихъ нормахъ, изданныхъ установленнымъ порядкомъ особыми, спеціально для сего существующими органами. Какъ мы видѣли выше, вопросъ этотъ не представлялъ единообразной картины: различіе между законами и распоряженіями, издаваемыми главой государства, какъ это высказалъ пр. Ивановскій, не могло быть строго проведено въ Россіи не только въ матерьяльномъ отношеніи, но и въ формальномъ, такъ какъ, въ этомъ случаѣ, приходилось бы считать проявленіе воли одного и того же лица, носителя Верховной власти, то законами, то распоряженіями, различіе между которыми устанавливалось условно самой государственной властью.

Общимъ условнымъ признакомъ законодательныхъ велѣній признается вообще установленная форма изданія. На эту же точку зрѣнія, какъ мы видѣли, становился и Коркуновъ, при опредѣленіи имъ понятія закона по прежнимъ нашимъ законамъ. Прежняя практика нашего законодательства не носила въ себѣ гарантіи ни согласованности дѣйствій, благодаря разнообразію путей восхожденія на утвержденіе законопроектовъ, ни общей полноты и цѣлесообразности внутренняго ихъ содержанія. Взглядъ, признающій существованіе законодательной нормы лишь въ наличіи изданія ея законодательными органами, т. е. формальное понятіе закона, основывается на конституціонной практикѣ, заимствованной изъ Англіи, гдѣ законодательное свойство и наименованіе статута получаетъ всякій актъ, прошед-

шій парламентъ, независимо отъ его содержанія. Того же взгляда на законъ, какъ на актъ, прошедшій законодательныя палаты и утвержденный президентомъ, придерживаются и французскіе юристы въ своемъ большинствѣ. Между тѣмъ, изданіе, съ одной стороны, чрезъ законодательные органы актовъ, по своему содержанію ничего общаго съ велѣніями руководящаго характера не имѣющихъ, а, съ другой стороны, изданіе этихъ послѣднихъ въ тѣхъ или иныхъ случаяхъ, въ силу сложившихся обстоятельствъ, органами административными, создало въ нѣмецкой юридической литературѣ двойственное понятіе закона: формальнаго и матеріальнаго. Лабандъ, напр., устанавливая это раздѣленіе, говоритъ, что законы въ матерьяльномъ и формальномъ смыслѣ различаются не какъ видъ и родъ, но какъ два самостоятельныхъ понятія, изъ которыхъ обладаетъ своимъ отличительнымъ признакомъ одно по своему содержанію, другое по формѣ волеизъявленія (*).

Другой нѣмецкій юристъ, изслѣдователь этого вопроса, посвятившій ему спеціальное сочиненіе, Зелигманъ, опредѣляя понятіе матерьяльнаго закона по его содержанію (**), признаетъ, что подъ именемъ закона въ формальномъ смыслѣ могутъ издаваться акты, не устанавливающіе никакихъ правъ, или разрѣшающіе иногда частные казусы, которые Лабандъ (***) именуетъ

(*) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1895 b. I. s. 488. Das Wort Gesetz hat in der Rechtswissenschaft eine doppelte Bedeutung, welche man als die materielle und formelle bezeichnen kann. Im materiellen Sinne bedeutet Gesetz die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes. S. 542. Gesetz im materiellen Sinne und Gesetz im formellen Sinne verhalten sich daher zu einander nicht, wie Gattung und Art, wie ein weiterer und ein ihm untergeordneter engener Begriff: sondern es sind zwei durchaus verschiedene Begrieffe, von denen jeder durch ein anderes Merkmal bestimmt wird; der eine durch den Inhalt, der andere durch die Form einer Willenserklärung.

(**) Seligmann—Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag—b. I.—der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne—1886—s. 64.—„Gesetzgebung im formellen Sinne ist jede in verfassungsmässig bestimmter Weise erfolgende Thätigkeit der berufenen Organe. Der Begriff der materiellen Gesetzgebung aber muss man gewinnen durch Vergleichung des Inhalts der verschiedenen staatlichen Lebensbethätigung.

(***) Laband, op. cit. s. 489.—Mit dem Begriffe des Gesetzes ist es vereinbar, das dasselbe einen Rechtssatz aufstellt, der nur auf einen einzigen Thatbestand anwendbar ist, oder nur ein einzelnes Rechtsverhältniss regelt. Es muss allerdings zugegeben werden, dass die weit uberwiegende Masse aller Gesetze, welche sich auf einen individuellen Fall beziehen, Verwaltungsackte in Gesetzes sind, aber es ist doch die Möglichkeit vorhanden dass wegen besonderer aussergewöhnlicher Umstände ein Rechtsatz (oder ein Complex von solchen) fur einen coereten Thatbestand, der nur ein einziges Mal sich realisiren kann, aufgestellt wird. Dahin gehort, z. B. ein Gesetz wegen Einrichtung einer Regentschaft in einem concreten Verhinderungsfall eines Monarchen, oder eine Anordnung uber die Thronfolge für einen concreten Fall der Thronerledigung....

актами управленія, облеченными въ форму закона. Зелигманъ въ своемъ опредѣленіи матерьяльной и формальной стороны государственныхъ актовъ видитъ таковую и въ актахъ административныхъ и судебныхъ. Если, по его мнѣнію, существуетъ различіе въ законодательныхъ актахъ, изъ которыхъ одни содержатъ въ себѣ общеправовыя нормы, а другіе являются лишь распоряженіями (Verfugung), изданными въ установленномъ для законодательства порядкѣ, то подобное различіе можно найти и въ актахъ административныхъ. Вотъ почему понятіе матерьяльнаго управленія можетъ быть отнесено къ тѣмъ вопросамъ, разсмотрѣніе которыхъ взято у органовъ законодательства и передано вѣдѣнію органовъ управленія. Въ этомъ случаѣ изданный актъ явится регулированіемъ отдѣльнаго, конкретнаго факта, съ указаніемъ подчиненія вытекающихъ изъ него обстоятельствъ тѣмъ или инымъ органамъ власти, согласно даннымъ въ этомъ актѣ нормамъ. Понятіе же формальнаго управленія выльется въ этомъ случаѣ въ понятіе о дѣятельности правительства на пути развитія государственныхъ задачъ въ видѣ точнаго примѣненія предоставленныхъ правительству полномочій въ предѣлахъ, очерченныхъ нормами закона (*).

Нельзя не согласиться съ правильностью взглядовъ Зелигмана, не признать наличія двойственнаго характера во всѣхъ актахъ государственнаго властвованія и не замѣтить поэтому, что область матерьяльнаго, какъ законодательства, такъ и управленія не можетъ не дать поле для столкновеній между органами законодательства и управленія, такъ какъ сама жизнь ставитъ нерѣдко вопросы въ такое положеніе, что административный актъ устанавляетъ извѣстное велѣніе съ матерьяльнымъ содержаніемъ общаго руководящаго правила, а вмѣстѣ съ тѣмъ и законода-

*) Seligmann. op. cit. стр. 68—69.—Unterscheidende Merkmale zwischen Gezetzgebung und Verwaltung—beide im materiellen Sinne sind nur dann zu finden, wenn man die Behandlung eines Einzelfalls aus der ersteren eliminirt und in der letzteren unterbringt. Als dann ist die materielle Verwaltung zu beschreiben, als die Regelung individueller und concreter Thatbestände... Die Verwaltung im formellen Sinne ist dann zu definiren als die Thätigkeit der Staatsregierung behufs Durchführung der staatlichen Aufgaben innerhalb der von der Rechtsordnung der Staates gesteckten Grenzen.

тельные органы разрѣшаютъ индивидуальные случаи въ порядкѣ законодательномъ. Въ государствахъ парламентарныхъ, какъ, напр., Англія и Франція, гдѣ дѣйствія власти исполнительной почти всегда обезпечены поддержкой и предварительнымъ согласіемъ большинства законодательныхъ палатъ, гдѣ, какъ это, наприм., имѣетъ мѣсто въ Англіи, министры представляютъ на столъ палаты, на ея усмотрѣніе, изданныя ими обязательныя постановленія, гдѣ власть исполнительная принадлежитъ, въ сущности, спеціальному комитету законодательнаго собранія, тамъ, конечно, сглаживается и различіе между матерьяльной и формальной сторонами актовъ, но въ государствахъ дуалистическихъ, какъ, напр., Пруссія, или въ государствахъ исключительнаго характера по своимъ историческимъ, бытовымъ этнографическимъ и географическимъ свойствамъ, какъ Россія, гдѣ является иногда не только необходимымъ, но и невозможнымъ установить извѣстныя руководящія начала иначе, какъ въ административномъ порядкѣ, тамъ принципъ раздѣленія власти исполнительной и законодательной существуетъ во всей своей чистотѣ, и изданіе постановленій съ матерьяльнымъ содержаніемъ административнаго распоряженія или внутренняго распорядка способствуетъ созданію понятія о двухъ видахъ законовъ въ теоріи, а на практикѣ нерѣдко даетъ поводъ къ нѣкотораго рода треніямъ между палатами законодательными и властью исполнительной.

Законъ въ чистомъ своемъ видѣ, какъ правовая норма, установленная государственной властью, долженъ содержать въ себѣ, какъ моментъ формальный, такъ и матерьяльный: онъ долженъ и содержать норму, опредѣляющую права, а вмѣстѣ съ тѣмъ и соотвѣтствующія обязанности, и быть изданнымъ спеціальными органами въ установленномъ конституціей порядкѣ. Однако, случается, что оба эти момента не совпадаютъ, и положеніе этихъ двухъ сторонъ законодательства представляется въ видѣ двухъ эксцентрическихъ, взаимно пересѣкающихся окружностей, большая часть которыхъ составляетъ общую площадь—матерьяльные законы, изданные въ формально установленномъ порядкѣ, и двѣ свободныя, не совпадающія части окружностей—законы формальные, безъ внутренняго матерьяльнаго содержанія, и матерьяльныя велѣнія, облеченныя въ формы иныхъ, кромѣ закона, актовъ. Въ понятіи закона въ формальномъ смыслѣ весьма часто видятъ актъ, прошедшій чрезъ палату народныхъ представителей; противъ такого взгляда возсталъ Гарейсъ, который, находя такое опредѣленіе неполнымъ

и односторонним и отрицающим существованіе закона, какъ общаго правила въ государствахъ, не имѣющихъ органа народныхъ представителей, считалъ, что для понятія закона важно не то, кто участвуетъ въ его составленіи и изданіи, но то, что онъ издается государственной властью (*). Вмѣстѣ съ тѣмъ, этотъ юристъ, раздѣляя распространенное въ германской наукѣ воззрѣніе, что право законодательства принадлежитъ лишь одному главѣ государства, безъ всякаго совмѣстительства съ палатами народныхъ представителей, о чемъ намъ еще придется говорить, стремиться на этой почвѣ объединить обѣ стороны законодательныхъ велѣній, признавая за главой государства, какъ за носителемъ общей государственной воли, установленіе всѣхъ руководящихъ началъ въ матерьяльномъ отношеніи и различныхъ правоотношеній, устанавливая формальный путь разсмотрѣнія законопроекта и изъявленія на него согласія палаты въ тѣхъ случаяхъ, когда предположенными мѣропріятіями затрагиваются личные и имущественные интересы. Таковъ взглядъ былъ высказанъ Гарейсомъ по отношенію къ конституціи великаго герцогства Гессенскаго (**).

Реформы законодательныхъ органовъ, въ смыслѣ привлеченія къ работѣ выборныхъ отъ населенія и установленіе формальнаго понятія закона, явились основой нынѣшнихъ перемѣнъ въ нашемъ государственномъ строѣ. Отнынѣ понятіе закона, понятіе формальное стало точно установленнымъ, и признаками такового является опредѣленіе внутренняго содержанія закона двустороннимъ соглашеніемъ Государственной Думы -палаты народныхъ интересовъ, и Государственнаго Совѣта палаты государственнаго опыта и утвержденіе такого законопроекта Го-

*) Gareis. Allgemeines Staatsrecht, s. 77.

**) Gareis. Staatsrecht des Grossherzogthums Hessen (Marquardsen's Handbuch d. öff. Rechts. b. III. s. 72)... говоритъ, вопросъ о томъ, какія нормы могутъ быть издаваемы съ согласія палатъ, касается вопроса о законѣ въ матерьяльномъ смыслѣ, die Staatsgewalt kann vermöge ihrer Souveränität alle möglichen Interessen unter Rechtsschutz nehmen, das Staatshaupt hat als Inhaber und Träger des gesammten Staatswillens das Recht, Rechtsgüter zu statuiren, wie es will, bis an die Grenze der Person und des Eigenthums, welche verfassungswassig gezogen ist... der Grossherzog hat das Recht materielle Gesetze zu geben, Rechtsgüter zu statuiren; würde durch diese Statuirung aber die Freiheit der Person und des Eigenthums verletzt oder beschränkt, so ist zu jener Statuirung die Zustimmung der Kammern erforderlich, d. h. dann muss das materielle Gesetz um bindend zu sein auch formelles Gesetz sein...

сударемъ Императоромъ. Въ этомъ отношеніи наша настоящая конституція признаетъ взглядъ такихъ юристовъ, какъ Лабандъ, Іеллинекъ, Зейдель, Гарейсъ и др., что законодательствуетъ глава государства, а не палаты, которымъ принадлежитъ лишь право устанавливать внутреннее содержаніе закона. Нельзя въ это же самое время не обратить вниманія на то, что и нынѣ изданіе велѣній съ матерьяльнымъ характеромъ закона можетъ имѣть мѣсто безъ участія палатъ, и рядъ велѣній, содержащихъ въ себѣ общія руководящія начала, издается въ порядкѣ Верховнаго управленія, безъ предварительнаго обсужденія ихъ содержанія Думой и Совѣтомъ. Равнымъ образомъ, и то, что именуется въ настоящее время формально закономъ, не содержитъ въ себѣ исключительно правоотношенія или руководящія нормы, но касается и другихъ вопросовъ, среди которыхъ есть такіе, которые не содержатъ ни велѣній, ни запрета; сюда же слѣдуетъ отнести и бюджетъ, какъ планъ государственнаго хозяйства, ничего, по своему существу, общаго съ законодательными велѣніями не имѣющаго, но облекаемаго, по установившейся практикѣ, въ форму закона, согласно требованіямъ конституціи, въ цѣляхъ установленія планомѣрнаго расходованія суммъ, образуемыхъ изъ санкціонированныхъ въ законодательномъ порядкѣ государственныхъ доходовъ. Эту мысль высказываетъ и Блюнчли, допуская облеченіе въ общую форму закона бюджета и финансовыхъ актовъ, въ видахъ цѣлесообразности расходовъ. Лабандъ проходящіе въ законодательномъ порядкѣ бюджетъ и велѣнія, устанавливающія общеобязательную норму для отдѣльнаго случая, всецѣло относитъ къ области управленія. Нынѣ, съ того момента, какъ Высочайшимъ указомъ 23 апрѣля 1906 года было объявлено объ установленіи раздѣленія между актами законодательными и Верховнаго управленія, подъ именемъ котораго, какъ это опредѣлилъ еще и Сперанскій, понималась вся совокупность дѣятельности самодержавной власти въ управленіи страной, выяснилось точно и понятіе законодательства въ формальномъ отношеніи, которое, какъ высшее волеизъявленіе Верховной власти, согласное съ предположеніями законодательныхъ органовъ, излагается или въ видѣ извѣстныхъ юридическихъ нормъ, устанавливающихъ правоотношенія, выработанныхъ и одобренныхъ палатами и санкціонированныхъ Государемъ, или въ видѣ иного рода постановленій, прошедшихъ установленныя для изданія законовъ стадіи. При этомъ слѣдуетъ еще отмѣтить, что всѣ прежнія наименованія, присвоявшіяся различнымъ актамъ, содержавшимъ въ себѣ нор-

мя закона, могутъ въ настоящее время служить указаніемъ на внутреннее содержаніе закона и на его отличительныя черты, но общимъ наименованіемъ для всѣхъ актовъ законодательнаго характера является теперь „Одобренный Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой и Высочайше утвержденный *законъ*“ (*).

Но вмѣстѣ съ опредѣленіемъ формальнаго понятія закона, матеріальная его сторона не поддалась опредѣленію, и хотя оба эти момента, въ большинствѣ случаевъ, могутъ и должны совпадать, однако, по нашему праву, возможно изданіе акта, съ матеріальнымъ содержаніемъ закона, и внѣ установленнаго формальнаго порядка, за предѣлами законодательной компетенціи нашихъ палатъ, установленной въ ст. 31 учр. Гос. Думы. Вотъ почему Полное Собраніе Законовъ остается попрежнему сборникомъ законовъ, въ матеріальномъ смыслѣ. Если, такимъ образомъ, и теперь велѣнія, съ матеріальнымъ содержаніемъ закона, не всегда совпадаютъ съ формальными законами, и ихъ слѣдуетъ искать среди другихъ актовъ государственной власти, то нынѣ, въ лицѣ законодательныхъ палатъ, имѣется живой контроль надъ содержаніемъ закона, надъ согласованіемъ его съ общими требованіями жизни, почему, напр., въ тѣхъ велѣніяхъ, которыя издаются безъ участія палатъ, благодаря сдѣланному ими запросу или путемъ ихъ собственной законодательной инициативы, или частнаго соглашенія, можетъ быть указано на желательность извѣстныхъ измѣненій или дополненій. Эти указанія авторитетнаго органа, его живое мнѣніе, равно какъ и молчаливое признаніе необходимости для жизни государства мѣръ, установленныхъ такого рода актами, являются связью между обоими видами закона и гарантіей единообразной и закономѣрной дѣятельности властей.

б) Власть законодательная въ настоящемъ положеніи.

Разсмотрѣвъ понятіе закона, а вмѣстѣ съ тѣмъ развитіе и установленіе этого понятія, мы обратимся къ изученію дѣйствія современной законодательной власти и взаимнаго соотношенія ея составныхъ частей. Положеніе ея въ настоящее время

*) Подобная же мысль высказывается С. Муромцевымъ. — Право 1907. № 39, стр. 2518. — „Къ вопросамъ законодательной техники“... Основные законы 1906 г. для обозначенія актовъ съ законодательной силой знаютъ одинъ терминъ: „законъ“ (стр. 12—53 осн. зак.). Уставы, учрежденія, положенія— это различныя литературныя названія этихъ актовъ.

основывается на двухъ статьяхъ основныхъ законовъ: ст. 7, говорящей, что Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой, и ст. 86, устанавляющей, что никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Гос. Совѣта и Гос. Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора. Эти статьи, на которыхъ основана формальная сторона нашего законодательства, даютъ намъ возможность установить принципъ существеннѣйшей части общей государственной власти, власти законодательной. Но для болѣе точнаго выясненія его, слѣдуетъ бросить взглядъ на основные моменты современной законодательной техники, чтобы тѣмъ яснѣе представить себѣ сущность настоящаго вопроса.

Если мы сравнимъ настоящій порядокъ законодательства съ прежнимъ, законодательства органовъ представительства съ бюрократическимъ, то увидимъ, что первый, устанавливая точно и ясно формальное понятіе закона, лишаетъ этого имени и значенія указы и Высочайше утвержденные всеподданнѣйшіе доклады и вообще акты, не разсмотрѣнные и не одобренные Совѣтомъ и Думой. Какъ мы уже видѣли, при прежней практикѣ существовалъ весьма частый обходъ ст. 50 прежнихъ основ. зак., требовавшей предварительнаго разсмотрѣнія законопроектовъ въ Госуд. Совѣтѣ. До извѣстной степени, въ оправданіе этой запутанной практики, слѣдуетъ сказать, что, при отсутствіи формальныхъ признаковъ, является, въ значительной степени, трудность опредѣленія вопросовъ, подлежащихъ спеціально разсмотрѣнію законодательныхъ органовъ, говоря иными словами, опредѣленіе границъ законодательства матерьяльнаго не легко могло быть установлено, и послѣднія весьма часто совпадали съ тѣми, въ предѣлахъ которыхъ дѣйствовали матерьяльные акты управленія. При прежнихъ порядкахъ найти точную границу между актами законодательства и управленія было весьма затруднительно, какъ и между органами, принимавшими участіе въ законодательствѣ и управленіи. Западная конституціонная практика разрѣшила этотъ вопросъ такъ: все, что прошло чрезъ законодательныя палаты и получило санкцію короля, есть законъ, а палаты любой вопросъ могутъ облечь въ форму законопроекта. На эту же, приблизительно, формальную точку зрѣнія поставлено и наше законодательство: компетенціи нашихъ законодательныхъ органовъ опредѣлены въ ст. 31 учрежд. Гос. Думы, и все, изданное въ предѣлахъ этой компетенціи и утвержденное

Верховной властью, будетъ закономъ и сохранитъ свою силу до тѣхъ поръ, пока не будетъ измѣнено въ аналогичномъ порядкѣ. Иныя же распоряженія, регламентирующія вопросы, подобные рѣшеннымъ въ законодательномъ порядкѣ, хотя и будутъ равнымъ образомъ имѣть общеобязательную силу, но будутъ уже правилами временными, могущими быть ежеминутно измѣненными, какъ въ томъ порядкѣ, въ которомъ они изданы, такъ, тѣмъ болѣе, въ порядкѣ законодательномъ.

Чрезвычайное смѣшеніе законодательства и управленія, неоднократно вносившее затрудненіе въ разрѣшеніе дѣлъ, послужило основаніемъ къ указу 12 декабря 1904 г., которымъ Высочайше повелѣвалось разсмотрѣть вопросъ объ укрѣпленіи началъ законности. При обсужденіи этого вопроса въ Комитетѣ министровъ статсъ-секретарь Побѣдоносцевъ заявилъ, *) что, „по вынесенному имъ изъ опыта убѣжденію, слишкомъ широкое пользованіе со стороны министровъ всеподданнѣйшими докладами происходитъ вслѣдствіе отсутствія между министрами единства и стремленія къ общей по важнѣйшимъ вопросамъ управленія работѣ, равно какъ и отъ постепенно укоренившагося обыкновенія не соблюдать прямого по сему предмету требованія закона, отклоненіе отъ коего замѣчается нынѣ въ значительно большей степени, чѣмъ то было въ прежнее время". Въ добавленіе къ этому предсѣдатель Департамента законовъ (бывшій затѣмъ предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта) статсъ-секретарь Фришъ высказался, что „противъ этого уклоненія отъ установленнаго порядка, отражающагося вредно на внутреннемъ достоинствѣ законовъ, надлежитъ принять мѣры къ точному исполненію ст. 50 осн. зак. о внесеніи всѣхъ предначертаній законовъ въ Гос. Сов., съ соблюденіемъ министрами и главноуправляющими ст. 162 учр. мин., требующей испрошенія Высочайшаго соизволенія для внесенія представленія въ Государственный Совѣтъ, и ст. 28 учр. Ком. мин., запрещающей вносить въ Комитетъ министровъ представленія, по роду своему принадлежащія до Государственнаго Совѣта. Изъятіемъ изъ этого общаго правила долженъ явиться законъ, изданный въ видѣ указа за собственноручнымъ Императорскаго Величества подписаніемъ".

Если же мы обратимся къ указу, въ прежнемъ смыслѣ этого слова, какъ закону съ формальной стороны, то увидимъ, что, согласно ст. 66 прежнихъ основныхъ законовъ, указы объявляе-

*) Журналы Ком. мин. по исполненію Указа 12 дек. 1904 г., стр. 17.

мые не могли отмѣнять законовъ, утвержденныхъ подписью Его Величества, что и заставляло Градовскаго признавать за объявляемыми указами силу административныхъ распоряженій монарха. Въ формѣ именного указа, согласно ст. 119, учрежденія Государственнаго Совѣта, т. I ч. II, изд. 1892 г., и 129, изд. 1901 г., издавались утвержденныя Государемъ Императоромъ мнѣнія меньшинства Государствен. Совѣта. Такимъ образомъ, по точному смыслу ст. 53 и 54 прежнихъ осн. законовъ, полную силу закона, какъ это и указано въ приведенномъ мнѣніи статсъ-секретаря Фриша, имѣетъ именной указъ за собственнымъ Императорскаго Величества подписаніемъ. Однако, на практикѣ, какъ это подтверждаетъ и пр. Коркуновъ *), изданіе законовъ въ видѣ именныхъ указовъ, за подписью Его Величества, представляло собой рѣдкое явленіе, и лишь болѣе частое примѣненіе этой формы мы встрѣчали въ послѣдніе годы, и особенно въ 1905—6 г.г., по отношенію къ актамъ, имѣвшимъ большей частью характеръ учредительный. Сопоставляя эти двѣ прежнія формы изданія законовъ, Высочайше утв. мнѣніе Гос. Совѣта и именной указъ съ нынѣшней, мы можемъ признать лишь, что измѣнившійся порядокъ изданія законовъ, въ сущности, лишилъ, главнымъ образомъ, министровъ возможности представлять Государю Императору доклады и проекты указовъ—Сенату, содержащихъ вопросы, касающіеся компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, и подтвердилъ ранѣе существовавшее положеніе о необходимости предварительнаго разсмотрѣнія законопроектовъ въ спеціальныхъ органахъ. Ст. 161 учр. министерствъ говоритъ: „Никакое положеніе или дѣло, подлежащее предварительному разсмотрѣнію и одобренію Гос. Думы и Гос. Совѣта, на основаніи ихъ учрежденій, не представляются Его Императорскому Величеству помимо Совѣта и Думы". Что касается до законодательныхъ правъ монарха, то въ данномъ случаѣ, согласно измѣненному основными законами понятію закона, указы Императора не могутъ въ формальномъ смыслѣ именоваться законами, хотя бы они и заключали въ себѣ велѣнія общаго характера и, съ матеріальной точки зрѣнія, могли быть признаны законами; доказательствомъ этого служитъ практика ст. 87 основн. законовъ. Выше мы уже достаточно говорили о понятіи за-

*) Рус. Госуд. Пр. т. II, изд. 1897 г., стр. 21... И на практикѣ изданіе законовъ въ формѣ подписанныхъ Государемъ именныхъ указовъ и манифестовъ величайшая рѣдкость.

кона и о раздѣленіи его на два вида. Установленная отнынѣ господствующая теорія закона, въ формальномъ смыслѣ, принятая въ ст. 86 нашей конституціи, требуетъ для изданія законодательныхъ велѣній, какъ высшихъ въ государствѣ, единаго, однообразнаго порядка, наличія трехъ моментовъ: одобренія Государственной Думы, одобренія Государственнаго Совѣта и утвержденія Государемъ Императоромъ. Этотъ установленный порядокъ и является тѣмъ, (ст. 84 осн. зак.) на которомъ управляется Имперія Россійская.

Приближаясь къ самому процессу законодательства, съ технической его стороны, мы увидимъ, что въ этомъ процессѣ являются необходимыми три стадіи: инициатива, обсужденіе и утвержденіе.

Право законодательнаго почина, или инициатива, согласно общимъ конституціоннымъ требованіямъ, принадлежитъ преимущественно законодательнымъ палатамъ. Впрочемъ, это правило не всегда соблюдалось, напр., хартія 1814 г. не предоставляла этого права французскимъ палатамъ, онѣ могли лишь ходатайствовать предъ королемъ; равнымъ образомъ, не давала его баварская конституція 1818 г.; не имѣлъ его ранѣе и нашъ прежній Государственный Совѣтъ, хотя и обязанъ былъ разсматривать каждый законодательный проектъ. Право инициативы принадлежало у насъ формально исключительно Верховной власти, хотя Коркуновъ признаетъ еще право инициативы и за Сенатомъ и Синодомъ *), основываясь на томъ толкованіи, что прежняя ст. 49 осн. зак. предоставляетъ право составлять „первообразное предначертаніе законовъ“ министерствамъ, Сенату и Синоду, а ст. 162 заставляла министровъ испрашивать соизволенія Верховной власти на внесеніе законопроекта въ Государственный Совѣтъ, умалчивая о Сенатѣ и Синодѣ. Это право Сената можно было вывести и изъ чтенія статей 173 и 201 учрежд. Правительствующаго Сената.

Кромѣ сего, право возбуждать вопросы законодательнаго свойства имѣлось у дворянскихъ обществъ, въ силу ихъ привилегіи (ст. 142 т. IX) обращаться непосредственно съ ходатайствами къ монарху. Имѣлась у насъ и частная законодательная инициатива, принадлежавшая каждому россійскому подданному, который могъ подать въ комиссію прошеніи свой проектъ

*) Коркун. „Рус. Гос. Прав.“ т. II, стр. 103.

желательныхъ ему измѣненій. Проекты эти разсматривались въ комиссіи, посылались соотвѣтственнымъ министрамъ на заключеніе, а затѣмъ, въ случаѣ признанія ихъ комиссіей заслуживающими вниманія, вносились, съ разрѣшенія Государя, въ Государственный Совѣтъ. Такія правила, возникшія вмѣстѣ съ учрежденіемъ Государственнаго Совѣта, 1810 г., были измѣнены въ 1835 г. *), а въ 1884 г., вмѣстѣ съ преобразованіемъ комиссіи прошеній въ Собственную Его Императорскаго Величества канцелярію по принятію прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ, исчезло и это право представленія проектовъ. 18 февраля 1905 г. оно было возстановлено въ нѣкоторой формѣ: представленіи петицій въ Совѣтъ, а затѣмъ снова было отмѣнено, съ учрежденіемъ 6 августа органа народныхъ представителей.

Въ настоящее время объ законодательной иниціативѣ основные законы упоминаютъ лишь въ ст. 8, говоря, что „Государю Императору принадлежитъ починъ по всѣмъ предметамъ законодательства". Таковое право принадлежало Государю въ силу ст. 162 учрежд. мин. и по отношенію къ тѣмъ проектамъ, которые „брали начало отъ общаго теченія дѣлъ" въ министерствахъ. Между тѣмъ, невнесеніе ст. 162 въ продолженіе Свода Законовъ 1906 г., а равно постановленія ст. 34 учр. Гос. Думы и ст. 29 Учр. Гос. Сов., говорящихъ о внесеніи законопроектовъ на законодательное разсмотрѣніе министрами и главноуправляющими, дало основаніе къ нѣкоторымъ толкованіямъ. Н. Н. Лазаревскій находитъ, что у насъ, вопреки тому порядку, который является общепринятымъ въ конституціонныхъ государствахъ, законодательная инициатива принадлежитъ не только Государю,

---

*) Св. З. т. I ч. II, изд. 1857 г. Учрежденіе комиссіи прошеній.

Ст. 10. Поступающія въ комиссію прошенія могутъ быть двухъ родовъ: 1) прошенія какихъ либо наградъ или милостей, 2) прошенія съ представленіемъ проектовъ.

Ст. 58. Проекты, относящіеся къ части, ввѣренной управленію одного изъ министровъ или главноначальствующихъ, обращаются къ нимъ; если же проектъ содержитъ въ себѣ предметы, до разныхъ частей государственнаго управленія относящіеся, то оный отсылается къ тому изъ министровъ, до коего болѣе касается, для разсмотрѣнія по сношеніи съ лицами, завѣдывающими сими частями.

Ст. 60. Если комиссія признаетъ проектъ заслуживающимъ вниманія, то испрашиваетъ Высочайшее повелѣніе на внесеніе его въ Государственный Совѣтъ.

но и министрамъ *). Бар. Б. Э. Нольде **), считая неправильнымъ исключеніе ст. 162, признавалъ ее дѣйствующей, на что указываетъ, по его мнѣнію, и ст. 9 учр. Сов. мин. Мотивы исключенія ст. 162 неизвѣстны. По общей связи съ прошлымъ, по духу прежнихъ основныхъ законовъ и по аналогіи съ западными государствами мнѣніе бар. Нольде правильно, тѣмъ не менѣе исключеніе указанной статьи въ связи съ общими постановленіями имѣло извѣстное основаніе. Впрочемъ, нѣкоторыя конституціи прямо признаютъ инициативу въ законодательныхъ дѣлахъ за правительствомъ ***). По новому продолженію т. I ч. II 1908 г. ст. 162 возстановлена въ прежней редакціи, что указываетъ на существующую еще у насъ нѣкоторую неопредѣленность въ области вопросовъ, по своему существу относящихся къ основнымъ. Прежній порядокъ требовалъ испрошенія Высочайшаго соизволенія на внесеніе законопроекта въ Г. Совѣтъ. Ст. 164 учр. Г. Совѣта (изд. 1901 г.) требовала отъ гос. секретаря наблюденія за тѣмъ, чтобы дѣятельность Совѣта не была затрудняема „проектами объ измѣненіи и отмѣнѣ дѣйствующихъ законовъ, если на внесеніе сихъ проектовъ въ Г. Совѣтъ не было предварительно испрошено Высочайшее разрѣшеніе". Настоящія учрежденія Совѣта и Думы не требуютъ отъ законопроектовъ такихъ предварительныхъ условій и надзора: они прямо говорятъ о законопроектахъ, поступающихъ отъ министровъ и главноуправляющихъ, упоминая вмѣстѣ съ тѣмъ (ст. 31 учр. Г. Думы) о дѣлахъ, вносимыхъ на разсмотрѣніе Думы по особымъ Вы-

*) Наз. соч. стр. 152.

**) Очерки русскаго конституціоннаго права 75—76.

***) Если мы взглянемъ на постановленія различныхъ другихъ конституцій, то въ нихъ говорится о томъ, что законодательная инициатива принадлежитъ и коронѣ и палатамъ такъ, напр., бад. 65, бел. 27, бол. 108—110, дат. 23—44, исп. 41, итал. 10, нидерл. 71—110, 116—117, рум. 33, серб. 34, во Франціи по ст. 3 зак. 25 февр. 1875 г. и ст. 8 зак. 24 фев. 1875—инициатива у президента наравнѣ съ членами обѣихъ палатъ; конституціи бразил. 36, мексик. 65 и швейц. 93 говорятъ о принадлежности законодательной инициативы каждому отдѣльному члену палаты. Но нерѣдко упоминается и о законодательной инициативѣ и правительства. Такъ объ этомъ говоритъ австрійскій законъ 21 декабря 1867 г. § 13.; § 23—24 греческой конституціи говоритъ о законодательной инициативѣ короля, осуществляемой чрезъ министровъ; § 46 португальской—говоритъ о правительственныхъ законодательныхъ предложеніяхъ; § 21 персидской—о законодательной инициативѣ правительства, о томъ же § 38 и 40 японской; наконецъ, § 78 черногорской постановляетъ, что формально законопроекты исходятъ только отъ правительства, ст. 53 турецкой прямо говоритъ, что законодательная инициатива принадлежитъ министерству.

сочайшимъ повелѣніямъ. Такимъ образомъ, принципіальное значеніе ст. 162 при старомъ порядкѣ, при законосовѣщательномъ органѣ имѣло тотъ смыслъ, что у Совѣта спрашивалось Верховной властью мнѣніе по извѣстному вопросу. Нынѣшній же порядокъ ст. 162, когда министръ вноситъ свой проектъ въ палату по предварительномъ обсужденіи его въ Совѣтѣ министровъ и по полученіи Высочайшаго соизволенія, имѣетъ, въ сущности, формальное значеніе, такъ какъ и на основаніи ст. 29 учр. Государственнаго Совѣта и ст. 34 учр. Г. Думы палаты знаютъ лишь возбужденіе законопроекта со стороны министровъ. Такимъ образомъ, возстановленіе ст. 162, установивъ внутреннее связующее начало для министра, не измѣнило для палаты взглядъ на него, какъ на инициатора законопроекта, и несоблюденіе ст. 162 не является для палаты поводомъ къ его непринятію, такъ какъ законъ не устанавливаетъ для нихъ нормы надзора аналогичной прежней ст. 164 учр. Г. Совѣта, а ст. 160 учр. мин. прямо говоритъ, что министры могутъ возбуждать вопросъ объ изданіи, измѣненіи и дополненіи закона. Поэтому слѣдуетъ признать, что свободная по отношенію къ законодательнымъ органамъ законодательная инициатива правительства внутри оказывается связанной волей монарха, чѣмъ послѣдній приближается къ типу западнаго короля, такъ какъ онъ является не выше парящей властью, какъ эта мысль проводится всей нашей конституціей, а посредникомъ между мыслью министровъ и рѣшеніемъ палатъ. Законодательный починъ признается нашей конституціей также и за обѣими законодательными палатами (ст. 107 осн. зак.). Инициатива должна исходить отъ группы въ 30 членовъ, представляющихъ своему предсѣдателю проектъ основныхъ положеній закона за своими подписями (54 учр. Гос. Сов. и 55 учр. Гос. Думы). Однако, эта инициатива, по существу, не пользуется всей широтой существующихъ у многихъ другихъ западно-европейскихъ палатъ правъ. Возбужденный по такому коллективному почину 30 членовъ Думы или Совѣта и одобренный проектъ въ первомъ чтеніи можетъ не пойти дальше, такъ какъ, согласно ст. 56 учрежд. Гос. Думы, высказанныя пожеланія направляются не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до дня слушанія, подлежащимъ министрамъ или главноуправляющимъ. Если затѣмъ Дума согласится съ внесеннымъ предложеніемъ, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Думу подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ, причемъ срокъ представленія ими разработаннаго законопроекта не

назначается, и, такимъ образомъ, министерство можетъ затормозить обсужденіе возбужденнаго вопроса, откладывая его внесеніе. Въ этомъ отношеніи министерство является, какъ бы помощницей и канцеляріей Думы, разрабатывая проектъ, который оно и вноситъ затѣмъ, хотя и во исполненіе желанія Думы, но уже какъ бы по праву собственной инициативы. Въ случаѣ отказа министерства разрабатывать законопроектъ, онъ поручается образуемой изъ членовъ Думы комиссіи. Выработанный второй Государственной Думой наказъ и принятый къ руководству послѣдующей расширяетъ права Думы въ этой области законодательнаго почина, устанавливая въ ст. 59 образованіе комиссіи для самостоятельной выработки законопроекта, несмотря на то, что министръ изъявилъ согласіе на составленіе соотвѣтствующаго законопроекта, что, очевидно, имѣло цѣлью восполнить существенный пробѣлъ въ законодательствѣ, и ускорить обсужденіе возбужденнаго членами Думы вопроса. Такое превалирующее значеніе министерства въ вопросѣ о разработкѣ возбужденнаго членами Думы или Совѣта законопроекта несомнѣнно сложилось подъ вліяніемъ учрежденія Госуд. Думы 6 августа и проекта министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина. Трудно отрицать, пожалуй, что первоначальный проектъ закона 6 августа 1906 г. бралъ за основаніе проекты Валуева и Лорисъ-Меликова. И Валуевъ въ 1863 г., и Лорисъ-Меликовъ въ 1881 г. предполагали устройство при Государственномъ Совѣтѣ, первый „особаго съѣзда государственныхъ гласныхъ", второй „общей коммиссіи" изъ представителей земскихъ собраній и городовъ и нѣкотораго числа членовъ по Высочайшему назначенію. Различіе между этими двумя предположенными законосовѣщательными коммиссіями было то, что Валуевъ полагалъ предоставить разсмотрѣніе законопроектовъ, до общаго собранія Государственнаго Совѣта, не только департаментамъ Совѣта (какъ это дѣлалось), но и съѣзду государственныхъ гласныхъ, 16 членовъ котораго по избранію съѣзда присутствовали на общемъ собраніи Гос. Совѣта. Лорисъ-Меликовъ *) же образовывалъ подготовительныя коммиссіи изъ членовъ правительственныхъ вѣдомствъ и свѣдущихъ лицъ по назначенію, которыя, составивъ по Высочайшему указанію законопроектъ, направляли его въ „общую коммиссію", въ которую, какъ уже указано, кромѣ выборныхъ входили и члены по назначенію изъ числа присутствующихъ въ подготовитель-

*) Конституція Лорисъ-Меликова. Изд. „Своб. Мысли", стр. 61.

ныхъ комиссіяхъ. Послѣ обсужденія вопроса, онъ вносился уже подлежащимъ министромъ со своимъ заключеніемъ въ Государственный Совѣтъ. Нѣчто подобное было и въ проектѣ Г. Думы министра внутрен. дѣлъ 1905 г., въ § 65, гласившемъ: если подлежащій министръ или главноуправляющій отдѣльной частью, къ предметамъ вѣдомства котораго относится дѣло, раздѣляетъ соображенія Государственной Думы о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона, то даетъ дѣлу движеніе въ установленномъ законодательномъ порядкѣ. Первоначально и Совѣтъ министровъ, обсуждавшій этотъ проектъ, присоединялся къ этой точкѣ зрѣнія, но въ окончательной формѣ учрежденія 6 августа мы видимъ уже, что Дума, образуя законосовѣщательное учрежденіе наравнѣ съ Государ. Совѣтомъ, которому она должна передавать законопроекты со своими заключеніями, надѣлена и правомъ законодательной иниціативы и интерпелляціи министровъ, чего Г. Совѣтъ не имѣлъ.

Это послѣдовательное развитіе вопроса о законодательной иниціативѣ и нашло себѣ окончательное выраженіе въ дѣйствующихъ нынѣ учрежденіяхъ Г. Думы и Совѣта.

Объяснительная записка ко внесенному во вторую Государственную Думу комиссіей наказу *) говоритъ, что законодательная иниціатива, по нашему закону, принадлежитъ не членамъ Думы, а самой Думѣ, и выражается (въ ст. 57) въ признаніи Думой внесеннаго законодательнаго предположенія желательнымъ. Лазаревскій эту же статью объясняетъ въ томъ смыслѣ, что, согласно ей, Дума рѣшаетъ лишь принципіальный вопросъ о желательности или нежелательности извѣстнаго закона, права же законодательной иниціативы этой статьей ей какъ бы не предоставляется. Чтобы рѣшить этотъ вопросъ, нужно выяснить себѣ точно, что значитъ имѣть право законодательной иниціативы —это обозначаетъ имѣть право заставить законодательную палату принять законопроектъ для обсужденія его. Такимъ образомъ, ст. 57 говоритъ уже о чтеніи самаго проекта, о принятіи его для дальнѣйшей разработки, а не о возбужденіи дѣла. Кто же тогда является иниціаторомъ законопроектовъ въ Думѣ? Лазаревскій полагаетъ, что иниціатива предоставлена комиссіямъ (ст. ст. 34 и 57). Указанная ст. 34 говоритъ, что законопроекты вносятся въ Думу министрами или комиссіями, то же содержится и въ ст. 57. Это обстоятельство даетъ основаніе ставить ми-

*) Матеріалы по составленію Наказа, стр. 62.

нистровъ и комиссіи въ одинаковое положеніе, но едва ли это фактически точно. Министры вносятъ свои проекты и возбуждаютъ ихъ обсужденіе по собственному праву, согласно точному смыслу закона: отношенія министровъ по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости изданія новаго закона или объ измѣненіи, дополненіи, пріостановленіи дѣйствія и отмѣнѣ прежняго *). Роль же комиссіи, согласно наказу и практикѣ, нѣсколько иная. Министръ вноситъ непосредственно въ Государственную Думу свой проектъ на законодательное разсмотрѣніе, предоставляя рѣшить о дальнѣйшемъ направленіи дѣла самой палатѣ. Комиссія же сама есть часть Государственной Думы и, внося проектъ въ Общее собраніе, она исполняетъ часть законодательной работы.

Наказъ Государственной Думы (§ 53) устанавливаетъ, что ни одинъ законопроектъ не можетъ быть разрѣшенъ, по существу, безъ предварительнаго его разсмотрѣнія въ комиссіи. §§ 54 - 56 говорятъ о томъ, что предсѣдатель Думы, докладывая о законопроектахъ, поступившихъ отъ министровъ, изъ Государственнаго Совѣта или внесенныхъ членами Думы, предлагаетъ рѣшить вопросъ объ ихъ направленіи. Какъ говорится въ объяснительной запискѣ къ наказу и какъ это намъ видимъ на практикѣ, всякій законопроектъ, каково бы его происхожденіе ни было, передается Думой на разсмотрѣніе или существующей комиссіи, или спеціально для этого дѣла образовываемой. Такимъ образомъ, едва ли возможно считать внесеніе комиссіями предложеннаго ихъ обсужденію проекта законодательнымъ починомъ. Вотъ почему казалось бы правильнымъ признать, что право законодательной иниціативы принадлежитъ Государственной Думѣ и Совѣту, въ лицѣ группы членовъ ихъ числомъ не менѣе 30-ти, вносящихъ изложеніе своего основного проекта **). Чтеніе ст. 42, 82 -84 наказа Государственнаго Совѣта вполнѣ подтверждаетъ эту мысль. Равнымъ образомъ, проекты могутъ быть внесены въ Государственную Думу и комиссіями, но тѣ изъ нихъ, отъ которыхъ можно ожидать возбужденія законодательныхъ вопросовъ, могутъ его сдѣлать лишь въ указанномъ въ ст. 55 порядкѣ и формѣ заявленія, подписаннаго 30 членами Думы объ измѣне-

*) Ст. 160—Учр. Мин. по прод. 1906 г.

**) Подобное мы видимъ въ ст. 39 персидской конституціи, которая ясно признаетъ законодательную иниціативу Меджлиса въ лицѣ 15 его членовъ.

ніяхъ и дополненіяхъ законовъ *). Что же касается до положенія комиссіи въ Государственномъ Совѣтѣ, то наказъ его не стоитъ на той точкѣ зрѣнія, что каждый законопроектъ долженъ пройти чрезъ комиссію; точно также онъ не устанавливаетъ, какъ это видно изъ объясненія, помѣщеннаго послѣ ст. 91, троекратнаго чтенія, принятаго въ западно-европейскихъ палатахъ, а поэтому допускаетъ непосредственный переходъ къ постатейному чтенію (ст. 92 наказа).

Изъ сказаннаго видно, что осуществленіе права законодательнаго почина у насъ не отличается особенной широтой, и возбужденіе извѣстнаго вопроса въ средѣ членовъ Думы и Совѣта допускается при наличіи извѣстнаго числа солидарныхъ мнѣній. Равнымъ образомъ, ст. 61 учрежд. Госуд. Думы и ст. 6 учрежд. Государ. Совѣта, запрещающіе внесеніе въ законодательныя палаты петицій, закрѣпляютъ, нѣкоторымъ образомъ, установленное съ 1884 г. правило о недопущеніи отдѣльнымъ лицамъ представлять свои проекты, которые могли бы стать предметомъ обсужденія законодательнаго органа. Въ этомъ отсутствіи права петиціи нашъ строй, знающій одинъ лишь видъ петиціи — обращенія къ монаршему милосердію, существенно отличается отъ западно-европейскихъ конституцій, которыя признаютъ право петиціи, въ видѣ обращенія ко всей палатѣ, какъ письменно такъ и черезъ какого либо отдѣльнаго депутата. Наиболѣе широкія права предоставляетъ въ этомъ отношеніи Англія, гдѣ каждый членъ палаты можетъ занести свое имя и предметъ своего изложенія въ Order Book и Notice Paper, указывая день, когда онъ желалъ бы представить свое предложеніе, и, такимъ образомъ, по собственной личной инициативѣ дать возникновеніе законодательству по частному биллю или по петиціи частнаго лица. Точно также и публичныя петиціи представляются въ палату однимъ изъ депутатовъ, который является ихъ защитникомъ **). Вообще же

*) Ст. 55 (учр. Г. Думы): — Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона члены Г. Д. подаютъ письменное заявленіе ея предсѣдателю. Къ заявленію объ измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона съ объяснительною къ проекту запискою. Если заявленіе это подписано не менѣе, чѣмъ 30 членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе Думы. Тоже говоритъ ст. 51 учр. Г. Совѣта о Совѣтѣ.

**) См. Anson. The English Parliament стр. 245—276—280, 358—360, а равно и русскій переводъ этой книги автора настоящаго сочиненія. Иногда, какъ

право петиціи по различнымъ конституціямъ предоставляется или въ болѣе широкомъ объемѣ, или же распространяется на извѣстныя категоріи вопросовъ.

Къ отдѣлу коллективныхъ петицій мы могли бы отнести и вышеприведенное право дворянства, но послѣднее имѣетъ право обращенія къ монарху, а потому если монархъ и снизойдетъ къ такого рода просьбѣ дворянства и исполнитъ ее, то объявленіе Высочайшей воли, хотя бы и содержавшей велѣнія общаго характера, можетъ состояться въ видѣ Высочайшаго повелѣнія, лишь какъ матеріальный законъ, но не въ видѣ установленнаго понятія закона, форма изданія котораго указана ст. 86 осн. зак. Что же касается до Синода и Сената, то могущіе быть возбуждены ими вопросы законодательнаго свойства, подлежащіе разсмотрѣнію законодательныхъ органовъ, будутъ внесены на ихъ разсмотрѣніе членами Совѣта министровъ—оберъ-прокуроромъ Синода и министромъ юстиціи *), т. е. въ порядкѣ ст. 31 учр. Госуд. Думы и ст. 29 учр. Госуд. Совѣта.

Изъ всего, разсмотрѣннаго нами о законодательной инициативѣ, можно сказать, что она, по дѣйствующимъ законамъ, принадлежитъ Государю Императору (ст. 8 осн. зак. и пун. 7 ст. 31 учр. Г. Думы), который, сверхъ сего, обладаетъ исключительнымъ правомъ почина пересмотра основныхъ законовъ, объединенному правительству въ лицѣ отдѣльнаго министра при изъявленіи на это согласія Государя и группамъ членовъ Государственной Думы и Совѣта численностью не менѣе 30-ти. Несмотря на возстановленіе ст. 162, логически связанной съ ст. 8 осн. зак., нельзя не сказать, что хотя съ формальной стороны инициативы правительства будто и не существуетъ, но нельзя ее отрицать, и, фактически, полнота инициативы у насъ принадлежитъ именно правительству, которое можетъ вносить проекты, составленные по ука-

---

указываетъ Эйсонъ, петиціи постигала печальная судьба, напр., Kentich Petition 1701 г. была объявлена палатой скандальной, нахальной и мятежной и лица, представившія ее, были арестованы по приказанію палаты. Число петицій довольно значительно: за 1870 г. было подано около 16.000 съ 2-мя милліонами подписей, а въ 1861 г. около 120.000 съ 18.000.000 подписей.

*) Возникавшія раньше предположенія по этому поводу пр. Коркунова о самостоятельной законодательной инициативѣ Сената, теперь не могутъ имѣть мѣста, т. к. новая редакція ст. ст. 173 и 201 учр. Сен. (по прод. 1906 г.) говоритъ о внесеніи въ указанныхъ Коркуновымъ случаяхъ „Министромъ юстиціи съ его заключеніемъ на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ".

занію Государя, выработанные имъ самимъ, съ соизволенія Государя, и, сверхъ сего, пользуется преимущественнымъ правомъ разработки и внесенія въ Думу и Совѣтъ законопроектовъ, основная мысль которыхъ высказана членами Думы и Совѣта. Вмѣстѣ съ тѣмъ, тутъ нельзя не указать на то, что изъ ст. 29 учр. Гос. Совѣта вытекаетъ извѣстное ограниченіе права инціативы правительства въ томъ смыслѣ, что министръ не можетъ внести свой проектъ отъ своего имени непосредственно въ Государственный Совѣтъ, какъ это имѣетъ мѣсто для Государственной Думы по ст. 34 ея учрежденія, онъ можетъ сдѣлать это въ Совѣтѣ, лишь взявъ на себя разработку указаннаго 30 членами Совѣта вопроса (ст. 56 учр. Г. Совѣта), или же, будучи членомъ Совѣта, найти 29 согласнымъ съ нимъ сотоварищей и возбудить вопросъ въ порядкѣ принадлежащей Государственному Совѣту инціативы.

Обсужденіе законопроекта и развитіе его содержанія принадлежитъ Государственной Думѣ и Совѣту, это ихъ исключительное право и, фактически, въ этомъ заключается ихъ существеннѣйшая работа. Въ вопросѣ объ установленіи нормъ при обсужденіи законопроекта проявляется вся сила и значеніе органа народнаго представительства. Сила нашего представительства не выросла на почвѣ распоряженія денежными средствами страны, подобно Англіи, не на захватѣ власти палатой, подобно Франціи, она выросла на довѣріи Верховной власти къ безкорыстности, вѣрности своему долгу русскихъ палатъ. Сила ихъ въ развитіи законодательныхъ нормъ заключается въ томъ, что они ясно могутъ себѣ представить, какія именно нормы могутъ правильно регламентировать отношенія во внутренней жизни такой огромной Имперіи. Верховная власть не можетъ объединить въ себѣ всего элемента страстности, противорѣчивыхъ интересовъ, какія представляетъ въ себѣ палата—она безстрастна, она выше этого. Монархъ не можетъ въ то же время физически регламентировать каждый уголокъ жизни вотъ основное, естественное ограниченіе власти. Это ограниченіе и воплощается въ формѣ опредѣленія извѣстнаго законодательнаго порядка. И. Паліенко (стр. 74 назв. соч.) говоритъ, что русскій монархъ ограниченъ въ осуществленіи верховныхъ правъ (quo ad exercitum) установленными конституціей формами и законодательными полномочіями палатъ. Такое соединеніе съ одной стороны полноты державныхъ правъ, а съ другой—ограниченіе въ осуществленіи нѣкоторыхъ изъ нихъ, по мнѣнію Паліенко, является своеобразнымъ компромиссомъ старыхъ и новыхъ государственно-правовыхъ началъ и понятій.

Подобное ограниченіе, не по своему существу, а quo ad exercitum, мы можемъ установить не только въ законодательной области, но и по отношенію къ актамъ управленія, напр., мѣры, принимаемыя по ст. 87, не могутъ быть принимаемы монархомъ единолично, а лишь въ силу его одобренія, обусловленнаго соучастіемъ Совѣта министровъ.

Мы не касаемся здѣсь вопроса объ ограниченіи Верховной власти вообще, мы говоримъ здѣсь о соотношеніи частей законодательной власти, въ области которой почему то всегда особенно стараются подчеркнуть элементъ ограниченія. Ограниченіе Верховной власти возможно и въ судебной области компетенціей судовъ и въ административно-политической распоряженіями административныхъ органовъ. Принципъ ограниченія въ законодательной области подчеркивается въ цѣляхъ указанія на начало двойственности суверенитета—монарха и корпуса избирателей. Наша конституція этого внутренняго принципа не знаетъ, и ограниченіе въ области законодательства есть ограниченіе формальное, какъ выражается Паліенко quo ad exercitum, существующее въ силу опредѣленной нормы закона, устанавливающей извѣстный порядокъ функціонированія органовъ власти.

Мы выше приводили взглядъ Stephen'a на то, что и считаемый неограниченнымъ волеизъявленіемъ законъ, по существу понятіе ограниченное; указываемыя имъ ограниченія относятся къ каждой изъ составныхъ частей законодательной власти, но помимо сего, по опредѣленію нашей конституціи, имѣются еще взаимныя ограниченія частей этой власти: часть, законъ вырабатывающая, не можетъ обратить свою мысль въ общеобязательное велѣніе безъ согласія короны, но и эта послѣдняя обращаетъ въ законъ лишь проектъ, одобренный палатами. Такимъ образомъ, въ этомъ отношеніи, понятіе власти законодательной соединяется изъ двухъ частей—вотъ тутъ то и кроется не борьба, а единеніе. Правда, въ этой области права носителя Верховной власти значительно шире правъ палатъ, какъ это и видно изъ настоящаго очерка, но все-таки суверенитетъ законодательной власти заключается въ единеніи обѣихъ частей. Ограниченіе тутъ является постольку, поскольку у каждаго индивидуума рѣшеніе ограничено мыслью, а мысль безплодна безъ принятаго рѣшенія. Лишь соединеніе не противорѣчащихъ другъ другу мысли и рѣшенія является единымъ творящимъ началомъ, способнымъ быть затѣмъ приведеннымъ въ исполненіе. Такое органическое соединеніе воспроизводитъ и наша законодательная власть. Ра-

зорвать его въ настоящее время немыслимо безъ поврежденія организма.

Въ дѣлѣ разработки законопроекта господствующая теорія раздѣленія властей соблюдается далеко не строго. Соединенные Штаты Сѣв. Америки, напр., устанавливаютъ полнѣйшее отдѣленіе исполнительной власти отъ законодательной и не допускаютъ первую къ участію въ законодательныхъ работахъ конгресса; вообще же, почти всѣ конституціи допускаютъ участіе министровъ въ обсужденіи законопроектовъ. Точно также и по нашимъ законамъ министры и главноуправляющіе могутъ присутствовать на всѣхъ собраніяхъ Госуд. Думы и Совѣта и имѣютъ право слова внѣ очереди. Участвовать же въ голосованіяхъ они могутъ въ случаѣ, если состоятъ членами Думы или Совѣта (ст. 39 учр. Гос. Думы и 35 учр. Гос. Сов.) Въ отношеніи своихъ сужденій, Совѣтъ и Дума пользуются одинаковыми правами по точному смыслу ст. 106 осн. зак., и всякій законопроектъ, прошедшій Государственную Думу, долженъ быть разсмотрѣнъ Совѣтомъ, а разсмотрѣнный первоначально Совѣтомъ долженъ получить одобреніе Думы. Такія равныя права приводятъ къ тому, что законопроектъ, непринятый Государственной Думой или Государственнымъ Совѣтомъ, считается отклоненнымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, весьма серьезное значеніе, имѣющее иногда вліяніе на весь характеръ законопроекта, принадлежитъ внесенію, при постатейномъ разсмотрѣніи проекта, поправокъ, путемъ которыхъ можетъ быть измѣненъ весь смыслъ законопроекта. Наказъ Думы въ § 67 и Совѣта въ § 99 предоставляетъ это право своимъ членамъ. Указанное равноправіе палатъ, аналогичное всѣмъ западно-европейскимъ, далеко уходитъ отъ основныхъ началъ положенія 6 августа 1905 г., предоставлявшаго органу народныхъ представителей силу необязательнаго мнѣнія для министровъ и для Государственнаго Совѣта. . . . . .

Какъ Государственный Совѣтъ, такъ и Дума могутъ отвергнуть внесенные въ нихъ законопроекты, но вѣдь вся дѣятельность органовъ государства должна быть проникнута началами цѣлесообразности и моральныхъ началъ. Дѣятельность законодательныхъ органовъ есть дѣятельность созидающая, устанавливающая нерѣдко извѣстныя начала на компромиссахъ отдѣльныхъ классовъ и интересовъ. Одна палата признаетъ необходимымъ внести извѣстныя поправки въ представленный ей изъ другой законопроектъ; иногда принципіальное несогласіе одной палаты съ мнѣніемъ другой по отдѣльному вопросу, не

должно и не можетъ влечь отклоненія всего представленнаго проекта, какъ, напр., несогласіе на отдѣльное ассигнованіе въ бюджетѣ,—такое положеніе выдвигаетъ вопросъ объ урегулированіи вопросовъ объ отношеніи палатъ. На практикѣ приняты различные пріемы для устраненія конфликтовъ между обѣими палатами: тутъ допускается и суммированіе голосовъ обѣихъ палатъ, и ихъ совмѣстныя засѣданія, и соглашенія чрезъ разнообразныя комиссіи. Нерѣдко такія столкновенія приводили къ роспуску одной палаты и измѣненію состава другой. Anson, англійскій юристъ и государственный дѣятель, говоритъ *) по поводу отношеній двухъ англійскихъ палатъ, что въ дѣлахъ, которыя не представляютъ большого интереса для избирателей, лорды широко могутъ пользоваться правомъ отклоненій и поправокъ биллей. Въ дѣлахъ, близко затрагивающихъ общіе интересы, палата лордовъ, отвергнувъ проектъ общинъ, можетъ принудить министровъ распустить нижнюю палату. Если же новые выборы не поддержатъ мнѣніе лордовъ, то они должны его измѣнить; и они такъ поступаютъ въ теченіе второй половины XIX вѣка, такъ какъ въ противномъ случаѣ ихъ сопротивленіе можетъ вызвать или безпорядки въ странѣ, или насильственное переформированіе ихъ состава, что и угрожало, напр., въ 1911 году. Такая постановка вопроса является, конечно, результатомъ долговременной практики англійскаго парламента. У насъ не было еще прецедентовъ по столь серьезнымъ вопросамъ, да вмѣстѣ съ тѣмъ и тѣ вопросы, которые создавали въ Англіи серьезные конфликты, какъ, напр., вопросъ объ одобреніи Утрехтскаго мира въ 1712 году, и вызывали назначеніе новыхъ пэровъ, могутъ быть рѣшены непосредственно Государемъ Императоромъ; избирательная реформа, которая въ 1832 году въ Англіи прошла подъ угрозой назначенія новыхъ пэровъ, у насъ дважды рѣшалась единоличными актами монарха, устанавливавшими избирательный законъ, точно также, какъ и реформа Верхней палаты, произведенная въ 1906 году у насъ такимъ же актомъ, въ 1911 г. въ Англіи не обошлась безъ разговоровъ о назначеніи новыхъ лордовъ.

Обычный порядокъ соглашенія между нашими законодательными палатами устанавливается по образцу Англіи, Франціи, черезъ согласительныя комиссіи, состоящія изъ равнаго числа членовъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта,

*) Англійскій парламентъ, русскій пер., стр. 246.

въ случаѣ если одна палата не соглашается на внесенныя поправки другой. По разсмотрѣніи дѣла согласительной комиссіей, оно поступаетъ съ ея заключеніемъ на новое законодательное разсмотрѣніе въ установленномъ порядкѣ въ ту палату, въ которую оно было первоначально внесено. Вслѣдствіе этого различна и инициатива образованія комиссіи: для министерскихъ и думскихъ проектовъ принадлежитъ Совѣту, а для совѣтскихъ—Думѣ.

По прежнему учрежденію Государственнаго Совѣта, въ которомъ, согласно ст. 5 его учрежд., Государь Императоръ являлся предсѣдателемъ, ему представлялось мнѣніе Совѣта по вопросу, внесенному въ Совѣтъ съ его же разрѣшенія, которое не всегда могло быть и единогласнымъ; въ этомъ случаѣ Государю предстояла альтернатива рѣшенія между разнорѣчивыми, подчасъ, взглядами, что ставило его въ необходимость близкаго знакомства со всѣми, нерѣдко маловажными, дѣлами общаго характера, проходившими черезъ Государственный Совѣтъ, для того, чтобы имѣть возможность выбрать между мнѣніями то, которое являлось болѣе нужнымъ для страны. Нынѣшнее положеніе законодательныхъ органовъ выдѣлило монарха изъ своей среды и не ставитъ его въ столь затруднительное положеніе выбора между разнорѣчивыми мнѣніями, которое физически было бы невозможно, если бы къ Государю могли поступать по всѣмъ вопросамъ мнѣнія большинства и меньшинства Думы и Совѣта, въ сопровожденіи еще и особыхъ мнѣній, что ставило бы монарха въ необходимость для того, чтобы разобраться въ представленномъ матеріалѣ, имѣть спеціальныхъ докладчиковъ, каковыми, въ сущности, въ виду наибольшей ихъ освѣдомленности, могли явиться министры, которые, благодаря этому, и получили бы доминирующее вліяніе на утвержденіе представленныхъ законопроектовъ, избѣжать единоличнаго вліянія которыхъ на законодательство и было предуказано указомъ 12 декабря 1904 г.

Существующій порядокъ не втягиваетъ монарха въ борьбу мнѣній и интересовъ, онъ получаетъ детально разработанный проектъ, какъ представителями различныхъ классовъ населенія и взглядовъ, такъ и людьми государственнаго опыта, въ томъ видѣ, какъ онъ одобренъ палатами, въ лицѣ ихъ большинства, мнѣніе которыхъ, однако, вовсе еще не обязательно для третьей части законодательной власти—монарха. Между этою послѣдней и первыми двумя—Думой и Совѣтомъ, не можетъ быть никакихъ согласительныхъ комиссій и компромиссовъ; ей принадлежитъ,

по отношенію къ обѣимъ палатамъ. то право, которое каждая изъ нихъ имѣетъ къ другой, право отвергнуть представленный законопроектъ; вмѣстѣ съ этимъ она обладаетъ особымъ правомъ, исключительно ей одной присущимъ, правомъ обращенія законопроекта въ законъ.

Право неутвержденія представленнаго законопроекта, veto имѣетъ два вида: veto суспензивное и veto абсолютное. Первое есть возвращеніе палатамъ обратно проекта, который получитъ силу закона и безъ королевской санкціи, если его одобрятъ палаты въ нѣсколькихъ, опредѣленныхъ конституціями, послѣдующихъ сессіяхъ. Абсолютное veto есть свободное право монарха отказа облечить одобренный палатами проектъ силою закона въ тѣхъ государствахъ, гдѣ ни одно рѣшеніе парламента не можетъ имѣть обязательнаго значенія безъ санкціи главы государства. Суспензивнымъ veto пользуются, напр., главы тѣхъ государствъ, гдѣ имъ принадлежитъ лишь исполнительная власть, его имѣютъ президенты Франціи и Соединенныхъ Штатовъ. Ст. 59 прежней португальской конституціи предоставляла королю мѣсячный срокъ для санкціи или отверженія проекта. Ст. 66 и 67 прежней бразильской императорской конституціи давали императору такой же срокъ, и если затѣмъ онъ не получалъ утвержденіе, то разсматривался палатами во вторую сессію и, будучи принятъ, вторично получалъ силу закона безъ санкціи императора. Норвежская конституція въ ст. 79 даетъ возможность обращенія законопроекта въ законъ, безъ санкціи короля, въ случаѣ если онъ принятъ тремя послѣдовательными легислатурами и, дважды восходя на королевское утвержденіе, не получалъ санкціи. Въ большинствѣ монархическихъ конституцій признается veto абсолютное. Оно признано и въ нашихъ основныхъ законахъ ст. 9. Это право санкціонировать законъ создаетъ теорію о томъ, что законодательная власть присуща лишь тому, кто санкціонируетъ законъ, обращаетъ проектъ въ обязательное велѣніе. Такая теорія имѣетъ не малое вліяніе въ наукѣ. Лабандъ, напр., говоритъ, что палатами опредѣляется содержаніе закона, а лишь одна санкція есть законодательство въ настоящемъ смыслѣ *). Къ словамъ Лабанда присоединяется и Іеллинекъ **); то же

*) Laband. Das Staatsrecht des Dent. Reiches—1895. t. I—s. 493.—Die Sanction allein ist Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes.

**) Iellinek. Das Recht des modernen Staates—1900. s. 649. — Im kontinentalen Staaten ist der gesetzgeberische Willensakt des Monarchen dem das Parlament seine Zustimmung ertheilt hat.

мнѣніе мы находимъ у Зейделя, считающаго, что не согласіе палатъ, а королевская воля являетъ творцомъ закона *). Нельзя не признать правильности этого взгляда особенно тамъ, гдѣ сами основные законы признаютъ за монархомъ присущую ему по собственному праву власть законодательную. Однако, далеко не всѣ конституціи признаютъ ее за королями непосредственно. Ст. 13 прежней португальской конституціи говоритъ, напр., что законодательная власть принадлежитъ кортесамъ подъ условіемъ санкціи короля; ст. 49 норвежской—народъ осуществляетъ законодательную власть при посредствѣ стортинга **). Другія монархическія конституціи, въ томъ числѣ и наша, подчеркиваютъ принадлежность законодательной власти именно монарху. Въ нашихъ основныхъ законахъ нѣтъ положенія, подобно указанной ст. 49 норвежской конституціи, что народу принадлежитъ законодательная власть, которую онъ осуществляетъ черезъ палаты, ст. 7 осн. законовъ предоставляетъ эту власть Государю Императору въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою. Самъ принятый нашей конституціей терминъ „единеніе", какъ уже и указывалось, придаетъ извѣстный особый характеръ отношенію Верховной власти и законодательнымъ палатамъ. Тутъ устраняется какая либо мысль о наличіи дуализма власти, а слышится начало моральной связи для общаго дѣла государственнаго блага ***). Вмѣстѣ съ тѣмъ, и ст. 1 учрежденія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта опредѣляетъ Совѣтъ и Думу, какъ учрежденія, обсуждающія законодательныя предположенія, восходящія къ Верховной власти. Это восхожденіе проектовъ вмѣстѣ съ утвержденіемъ, обращающимъ ихъ въ законъ, а не отклоненіе, которое есть равное право каждой части законодательной власти, и есть доминирующее положеніе Верховной власти въ области законодательства. Каждая изъ частей законодательной власти, даже министерство, можетъ создать законопроектъ, каждая имѣетъ отрицательное право его отвергнуть, и оставить лишь неоконченнымъ проектомъ.

*) Marquardsen. Handbuch d. öffent. Rechts III. II. I. Государственное право Баваріи, стр. 165. Das Gesetz wird zum Gesetz nur durch den Willen des Königs... Die Mitwirkung des Landtages bezieht sich nur auf die Entstehung des Gesetzesinhaltes... Aber zum Gesetze werden sie nicht durch die Beschlüsse der Kammern und nicht durch Vereinbarung zwischen Lantag und Krone, sondern nur durch den Willen des Königs.

**) См. также конституціи § 25 бельг., § 21 греческ., § 31 рум. и § 26 персидской.

***) Даже такой юристъ, какъ Лазаревскій, смотрящій на русское госу-

но сдѣлать его обязательнымъ для государства можетъ лишь одинъ монархъ, въ силу своей личной свободной власти, которая не является ни выразителемъ, ни представителемъ иной воли, кромѣ своей собственной. Вотъ почему едва ли можно согласиться съ взглядомъ В. М. Гессена, писавшаго въ своей статьѣ „Самодержавіе и манифестъ 17 октября", что „воля монарха, поскольку она не совпадаетъ съ волею народнаго представительства, лишена значенія и силы закона" *). Эта статья была написана до изданія основныхъ законовъ, и говоря въ ней о самодержавіи, какъ о королевскомъ абсолютизмѣ, онъ и измѣрялъ манифестъ 17 октября мѣркой теоріи западнаго конституціонализма, оцѣнивая реформы съ точки зрѣнія революціонныхъ стремленій части русскаго общества, а не съ реальной стороны реформированія законодательнаго порядка. В. М. Гессенъ признавалъ въ манифестѣ 17 октября конституціонныя нормы, а не обѣщаніе ихъ установленія, а въ одобреніи народными представителями законопроекта—его утвержденіе, а не исключительное право обсужденія внутренняго его содержанія. Противники ясно выраженнаго въ основныхъ законахъ взгляда исключительнаго права Верховной власти въ области законодательства указываютъ, въ подтвержденіе своихъ взглядовъ, на пассивную роль короля въ законодательствѣ, на то, что право veto почти вышло изъ употребленія и въ самой образцовой странѣ государственнаго устройства—Англіи—не примѣнялось съ 1707 г. Къ этому слѣдуетъ добавить, что въ Пруссіи не было случая неутвержденія закона, принятаго палатами, а въ Австріи можно указать лишь на одинъ случай отказа монарха санкціонировать принятый палатами законъ, а именно законъ о монастыряхъ 1876 г. **) Однако, использованіе правомъ еще не есть его отмѣна, тѣмъ болѣе, что на практикѣ примѣняются иныя формы, не вызывающія необходимости veto, въ родѣ хотя бы роспуска парламента и собранія новаго состава палатъ. Наша же новая законодательная практика уже знаетъ два случая неутвержденія Верховной властью одобренныхъ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой законопроектовъ: о штатѣ Морского Генеральнаго Штаба—въ ан-

---

дарственное право съ точки зрѣнія отвлеченной западно-европейской теоріи, и тотъ находитъ особое понятіе въ терминѣ единеніе: слово „единеніе" больше, чѣмъ простое „соучастіе". Право. 1907. № 48, стр. 3075.

*) Полярная звѣзда № 9, 10 февраля 1906 г.

**) Jellinek.—Verfassungsänderungen und Verfassungswandlungen. s. 36—37.

рѣлѣ 1909, а въ маѣ 1911 года объ измѣненіи постановленій законовъ, ограничивающихъ права духовныхъ лицъ, добровольно сложившихъ съ себя духовный санъ или званіе, или лишенныхъ ихъ. Вообще, какъ уже указывалось выше, въ исключительномъ правѣ Верховной власти, въ области законодательной, въ отклоненіи и утвержденіи законопроекта, основанномъ на рѣшеніи свободной воли,—дать ли проекту силу обязательнаго велѣнія или оставить его мертвой буквой, является самый существенный и рѣшительный моментъ въ жизни закона—его рожденіе.

Вмѣстѣ съ вопросомъ объ утвержденіи законопроекта возбуждается вопросъ о томъ срокѣ, въ теченіе котораго представленный Верховной власти законопроектъ долженъ получить утвержденіе, и когда указывается на примѣры конституцій баварской, греческой, итальянской и другихъ, устанавливающихъ срокъ, въ теченіе котораго король можетъ утвердить представленный ему законопроектъ *). Въ этомъ отношеніи дальше всѣхъ шла конституція бразильская, ст. 66—67 которой говорила, что въ случаѣ если Императоръ чрезъ мѣсяцъ не далъ отвѣта на представленный законопроектъ, то послѣдній входитъ въ силу закона безъ всякой санкціи. Такого рода постановленіе логически должно быть принято той конституціей, которая устанавливаетъ срокъ, въ теченіе котораго Верховная власть принимаетъ и отвергаетъ представленный ей законопроектъ. Такія велѣнія основныхъ конституціонныхъ законовъ должны быть основаны, съ одной стороны, на взглядѣ на Верховную власть, какъ на формальную главу государства, и съ другой—на извѣстномъ къ ней недовѣріи, на предположеніи, что она умышленно готова задержать представленные ей законопроекты. Тамъ, гдѣ Верховная власть сильна, и принципы ея крѣпки въ сознаніи общества, тамъ она, имѣя свое отрицательное право отклоненія законопроекта, едва ли станетъ прибѣгать къ такимъ мѣрамъ, какъ удержаніе проекта на неопредѣленное время; гдѣ же она слаба, гдѣ партіи и парламенты пріобрѣли большую часть Верховной государственной власти, и гдѣ корона, по выраженію Бисмарка, превратилась „въ простой орнаментъ конституціоннаго зданія, въ безжизненное колесо парламентарнаго механизма", тамъ, естественно, конституціи должны придти къ тому положенію, которое высказано было въ бразильской конституціи.

*) Лазаревскій, стр. 380.

Наша конституція, строго монархическая по своему принципу, естественно, не можетъ ограничивать Верховную власть въ области присущихъ ей правъ и ставить ей срокъ осуществленія ею своихъ правъ. У насъ даже было замѣтно нѣчто обратное: органамъ законодательства указывалось на необходимость ускоренія работъ. Приведенныя выше статьи учрежденія Государственной Думы по проекту министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина создавали возможность указывать Государственной Думѣ на неаккуратное отношеніе къ своимъ обязанностямъ, предоставляя ей срокъ, въ теченіе котораго она должна исполнить заданное ей обсужденіе. Въ нынѣшнемъ учрежденіи такого велѣнія, конечно, нѣтъ; Дума и Совѣтъ являются полными хозяевами своего времени, кромѣ обязанности Думы разсмотрѣть бюджетъ къ 1 декабря и законъ о контингентѣ новобранцевъ къ 1 мая; въ остальныхъ же вопросахъ Дума и Совѣтъ могутъ обсуждать дѣло спокойно и свободно, какое имъ угодно количество времени; ускореніе разсмотрѣнія вопроса и предпочтительное разсмотрѣніе одного предъ другимъ является слѣдствіемъ внутреннихъ нравственныхъ побужденій Думы и Совѣта. Точно также и наша Верховная власть въ ускореніи или замедленіи утвержденія или отверженія руководствуется тѣми же побужденіями. Н. Н. Лазаревскій почему то желаетъ видѣть, на основаніи ст. 7 осн. зак., гласящей объ осуществленіи Государемъ Императоромъ законодательной власти въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой, что утвержденіе Государемъ законопроекта, принятаго Думою одного состава, становится уже невозможнымъ послѣ того, какъ избрана новая Дума, основывая этотъ взглядъ на практикѣ Пруссіи. Едва ли можно сдѣлать такой выводъ при отсутствіи положительнаго на этотъ счетъ велѣнія основныхъ законовъ; что же касается до словъ: „единеніе съ Совѣтомъ и Думой“, на основаніи которыхъ Лазаревскій дѣлаетъ предположеніе, что единеніе существуетъ между монархомъ и наличнымъ составомъ палатъ, послѣ роспуска которыхъ оно падаетъ, а тѣмъ самымъ и разработанный ими законопроектъ не можетъ получить санкціи Верховной власти, то подъ этими словами нужно понимать, что ими опредѣляется лишь формальная сторона обсужденія законопроекта обоими законодательными органами безъ всякаго указанія на внутренній ихъ составъ. Изъ этого положенія возникаетъ другой вопросъ объ отношеніи второй законодательной палаты къ законопроектамъ, поступившимъ отъ распущенной Думы прежняго состава; под-

лежать ли они обсужденію или нѣтъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Изъ высказаннаго Лазаревскимъ положенія о невозможности санкціонированія Верховной властью законопроекта, принятаго прежнимъ составомъ Думы, при наличіи новой слѣдуетъ дѣлать выводъ, что и Государственный Совѣтъ также не можетъ входить въ разсмотрѣніе такихъ проектовъ. Вопросъ этотъ возбуждался въ Государственномъ Совѣтѣ и былъ рѣшенъ въ указанномъ смыслѣ. Комиссія Государственнаго Совѣта въ мартѣ 1907 года, обсуждавшая этотъ вопросъ по отношенію къ переданнымъ изъ распущенной Государственной Думы законопроектамъ, пришла къ выводу о невозможности разсмотрѣнія подобныхъ законопроектовъ. Эти соображенія комиссіи были признаны правильными Государственнымъ Совѣтомъ въ засѣданіяхъ 14 марта и 29 ноября 1907 года, при чемъ два члена Государственнаго Совѣта П. С. Таганцевъ и С. Ф. Платоновъ указывали на то, что никакимъ закономъ не опредѣлено, чтобы законность разсмотрѣнія въ Государственномъ Совѣтѣ законопроекта, въ установленномъ порядкѣ, внесеннаго изъ Государственной Думы, зависѣла отъ наличности, во время его разсмотрѣнія въ Совѣтѣ, того же состава Думы, которымъ этотъ законопроектъ былъ принятъ. Дѣйствительно, наши законы не указываютъ, какъ долженъ поступать въ данномъ случаѣ Государственный Совѣтъ, такъ какъ имъ неизвѣстно начало раздѣльности сессій или легислатуръ. Руководствуясь высказаннымъ нами положеніемъ объ единеніи и принципомъ свободнаго выраженія палатами своихъ рѣшеній, мы должны будемъ признать, что рѣшеніе указаннаго вопроса могло послѣдовать отъ постановленія общаго собранія Государственнаго Совѣта, который могъ приступить къ обсужденію ихъ, отвергнуть ихъ всѣ или отказать въ разсмотрѣніи ихъ. Членъ Государственнаго Совѣта Сабуровъ 1-й высказалъ по этому поводу, что такое постановленіе Совѣта есть только разрѣшеніе спеціальнаго случая *).

Основные наши законы не устанавливаютъ у насъ опредѣленно понятія раздѣльности сессій и даже легислатуръ. Это положеніе также имѣетъ вліяніе на характеръ власти. Такая раздѣльность связана съ вопросомъ о срокѣ, когда глава государства можетъ утвердить законопроектъ. Англійская практика требуетъ утвержденія королемъ биллей до окончанія сессіи, утвержденіе же послѣ закрытія сессіи не можетъ имѣть мѣста.

*) Стен. от. Г. С. сессія III, засѣданіе 7 ноября 1907 г.

По другимъ конституціямъ устанавливается срокъ, въ теченіе котораго законопроектъ долженъ получить санкцію, напримѣръ, итальянская—требуетъ утвержденія до начала новой сессіи, прусская –до составленія новой легислатуры. Наша конституція никакого ограничительнаго начала тутъ не выставляетъ, практика не знаетъ принципа, принятаго въ Англіи, и законопроекты получаютъ утвержденіе послѣ закрытія сессіи. Распубликованіе же имѣетъ мѣсто не только послѣ закрытія сессіи, но и легислатуры. Напр., 8 іюня 1907 г. (послѣ роспуска Г. Думы и изданія новаго избирательнаго порядка 3 іюня) распубликованъ одобренный Г. Думой и Г. Совѣтомъ и Высочайше утвержденный законъ объ ассигнованіи средствъ для продовольственной кампаніи.

Какъ общее правило по другимъ конституціямъ, требуется одновременность засѣданія обѣихъ палатъ; такое требованіе мы находимъ въ различныхъ конституціяхъ, напр., въ § 59—бельгійской, 77—прусской, 44 японской, 18—итальянской, 88 – испанской.

Наши основные законы этого порядка не знаютъ, и на практикѣ засѣданія Госуд. Совѣта затягиваются послѣ закрытія думской сессіи. Иногда и начало даже ихъ сессіи не совпадаетъ, напр., 2-я сессія III Государственной Думы была прервана 20 декабря 1908 г. до 20 января 1909 г., а сессія Государственнаго Совѣта—съ 30 декабря 1908 г. до 10 января 1909 г. Принципъ раздѣльности сессіи неизвѣстенъ у насъ по существу, но упоминается иногда въ законѣ, напр., въ вопросѣ о внесеніи законопроектовъ (ст. 112 осн. зак.), въ правилахъ о выдачѣ членамъ Государственной Думы довольствія (ст. 23 учр. Государственной Думой, изд. 1906 г.), въ ст. 3 и 17 правилъ о разсмотрѣніи бюджета. Если по западнымъ, болѣе развитымъ, нежели наша, конституціямъ раздѣльность сессіи и одновременность засѣданій палатъ служитъ для поддержанія принципа верховенства началъ народнаго представительства, уваженія независимой воли корпуса избирателей, то положеніе вещей у насъ показываетъ, что наши палаты имѣютъ характеръ болѣе дѣловой, нежели политическій, и порядокъ внесенія на разсмотрѣніе неодобреннаго проекта поддерживаетъ въ связи съ вопросомъ о сессіи доминирующее положеніе монарха въ законодательныхъ вопросахъ*).

*) Ст. 112—Законопроекты, предначертанные по почину Г. Совѣта или Г. Думы и не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть вне-

Обращаясь къ вопросу объ обнародованіи законовъ, мы замѣтимъ, что почти всѣ существующія конституціи говорятъ о томъ, что обнародованіе законовъ принадлежитъ главѣ государства *). Наша конституція представляетъ собой оригинальное отступленіе отъ этого общаго порядка и сохраняетъ то же постановленіе, которое существовало до пересмотра основныхъ законовъ въ 1906 г. Какъ ранѣе, по ст. 57, такъ и нынѣ, по ст. 91 осн. зак., право обнародованія законовъ принадлежитъ Правительствующему Сенату. Такой порядокъ, вмѣстѣ съ признаніемъ его главой судебной власти, объясняется несомнѣнно особеннымъ его положеніемъ въ русской исторіи и особенной его ролью. Мы не станемъ входить въ подробное разсмотрѣніе этого старѣйшаго органа нашего управленія, испытавшаго различную судьбу, но должны отмѣтить, что въ томъ видѣ, въ которомъ онъ существуетъ, онъ является созданіемъ тѣхъ перемѣнъ, которыя испытали органы нашего управленія за 200 лѣтъ существованія. Сенатъ можно было бы назвать вице-императоромъ уже по одному тому, что въ немъ объединяются дѣйствія трехъ государственныхъ властей: онъ обнародываетъ законы, онъ вѣдаетъ суды, ему подчинена власть исполнительная. Въ послѣдней области онъ посылаетъ министрамъ указы, а они входятъ къ нему съ рапортами, онъ же рѣшаетъ тѣ сомнѣнія, которыя возникаютъ у министровъ въ административныхъ вопросахъ, о чемъ министры и входятъ для разрѣшенія въ Сенатъ, онъ является толкователемъ законовъ. Такое особое положеніе учрежденія, именуемаго Правительствующимъ, власть котораго, какъ нужно полагать по смыслу ст. 197 и 198 учрежд. Правительствующаго Сената, говорящей, что власть Правительствующаго Сената ограничивается единою властью Императорскаго Величества, а указы его исполняются всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами, т. е. почти всѣми органами суда и управленія, какъ собственные

сены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи. Законопроекты, предначертанные по почину Г. Совѣта или Г. Думы и отклоненные однимъ изъ сихъ установленій, могутъ быть вносимы на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, если послѣдуетъ Высочайшее на то повелѣніе.

*) § 10 австрійской, 66 баденской, 69 бельгійской, 10 болгарской, 36 греческой, 21 датской, 51 испанск., 7 итал., 3 проекта китайской, 121 нидерл., 81 норв., 61, 62, 112 порт., 45 прусской, 93 румын., 87 саксон., 13 сербск., 6 японск., см. также 17 герман. и франц. зак. 25 февр. 1875 г. ст. 3.

Императорскаго Величества (ст. 198), признается самостоятельной, представляетъ значительный интересъ для его изученія, но мы можемъ коснуться этого вопроса постолько, поскольку это имѣетъ отношеніе къ нашей темѣ и не будемъ входить въ разсмотрѣніе всей полноты власти Сената, которая юридически кажется значительно шире, нежели она фактически можетъ быть осуществляема. Указанная въ ст. 2 учрежд. Сената его компетенція показываетъ на его обширныя задачи. Останавливаясь на той функціи, которая принадлежитъ на Западѣ главѣ государства, а у насъ—Сенату, на обнародованіи утвержденныхъ законовъ, мы должны отмѣтить, что обнародованію долженъ предшествовать еще одинъ моментъ законодательной дѣятельности — промульгація, или повелѣніе привести въ дѣйствіе. Наша конституція не говоритъ объ этомъ опредѣленно. Въ прежней практикѣ Государственнаго Совѣта указаніе на промульгацію имѣлось въ формулѣ словеснаго утвержденія мнѣнія Государемъ, кончавшейся словами: „...утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить". Нынѣ, съ однообразной формулой утвержденія закона: „быть по сему", слѣдуетъ признать, что она содержитъ въ себѣ и повелѣніе обнародовать. Само же право обнародованія принадлежитъ Сенату, который, согласно новой ст. 92 осн. зак., можетъ не обнародовать законодательныя постановленія, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положенію основныхъ законовъ. Что же, собственно говоря, долженъ обозначать этотъ контроль Сената надъ обнародованіемъ законовъ? Неужели въ данномъ случаѣ слѣдуетъ признать власть Сената выше власти законодательной? *). Чтобы понять смыслъ этой статьи, необходимо обратиться къ ея исторіи. Ст. ст. 158, 210 и 314 учр. мин., изд. 1892 г., предоставляли министрамъ, въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда принятіе рѣшительныхъ мѣръ не можетъ быть отлагаемо безъ вреда или ущерба для государства, „дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая высшаго разрѣшенія". Комитетъ министровъ, обсуждавшій вопросъ объ охраненіи силы закона по исполненію указа 12 декабря 1904 г., обратилъ вниманіе на эти статьи и высказалъ желательность „вмѣнить въ обязанность министрамъ, въ случаѣ принятія ими какихъ либо мѣръ въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, если мѣры сіи должны получить обязательную силу на

*) Combothecra, Les lois fondamentales et nouveau régime en Russie—видитъ тутъ особый видъ контроля надъ законодательствомъ.

болѣе или менѣе продолжительное время, безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постояннаго закона въ Государственный Совѣтъ". При дальнѣйшихъ сужденіяхъ, какъ говоритъ журналъ засѣданія Комитета министровъ *), послѣдній согласился „съ правильностью замѣчаній статсъ-секретаря графа Сольскаго и Фрища о недостаточности принадлежащаго нынѣ Правительствующему Сенату при обнародованіи закона права надзора за соблюденіемъ постановленныхъ для подобныхъ актовъ формъ, такъ какъ ни въ учрежденіи Сената, ни въ основныхъ государственныхъ законахъ не предусматривается прямо обязанности его пріостановить обнародованіе постановленій по предметамъ законодательнаго свойства, не отвѣчающимъ по формѣ требованіямъ закона. Составляя одинъ изъ существеннѣйшихъ способовъ храненія закона, надзоръ Правительствующаго Сената за необнародованіемъ подобныхъ законодательныхъ постановленій долженъ быть выраженъ въ законѣ съ полной опредѣленностью". Согласно съ такими мнѣніями Комитетъ министровъ рѣшилъ, что министры, въ случаѣ принятія чрезвычайныхъ мѣръ, „обязываются безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постояннаго закона въ установленномъ порядкѣ", а вмѣстѣ съ тѣмъ „проектировать дополненіе учрежденія Правительствующаго Сената указаніемъ на обязанность Сената пріостанавливать обнародованіе по предметамъ законодательнаго свойства постановленій, не отвѣчающихъ по формѣ требованіямъ закона". Эти пожеланія воплотились въ неоднократно цитируемомъ нами Высочайше утвержденномъ мнѣніи Государственнаго Совѣта 6 іюня 1905 г. **).

*) Журн. Ком. мин. по испол. указа 12 декабря 1904 г., стр. 22—24.

*) См. пункты 5 и 6...

5) Министры о принимаемыхъ ими въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣрахъ, на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій (св. зак. т. I ч. 2 учр. мин. ст. ст. 158, 210 и 314) и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ, доносятъ Правит. Сенату. Равнымъ образомъ министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія (св. зак. т. I ч. 2, изд. 1892 г., учр. Ком. мин. ст. 26 п. 1).

6) Если принятыя въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣры (ст. 5) заключаютъ въ себѣ постановленія, не предусмотрѣнныя законами, и дѣйствіе ихъ оказалось необходимымъ продолжить на срокъ не болѣе шести мѣсяцевъ, то подлежащій министръ до истеченія сего срока обязанъ войти съ представленіемъ, въ законодательномъ порядкѣ, объ изданіи на сей предметъ закона, хотя бы и временнаго и ограниченнаго лишь опредѣленной мѣстностью и одновременно донести о семъ Правительствующему Сенату.

Этотъ актъ, стоя на рубежѣ между старыми и новыми порядками, имѣлъ цѣлью укрѣпить понятіе закона со стороны формальной; его постановленія, какъ мы можемъ видѣть, воплотились въ ст. 92 осн. зак. 1906 г., съ каковой точки зрѣнія и слѣдуетъ смотрѣть на контроль Сената въ обнародованіи законовъ. Являясь „хранителемъ законовъ", онъ въ то же время и ихъ толкователь, и при обнародованіи онъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы постановленія, содержащія въ себѣ законодательныя велѣнія, были изданы въ установленномъ для сего порядкѣ. Сенатъ опубликовываетъ не одни законы, прошедшіе чрезъ законодательныя учрежденія, ему доносятъ министры для распубликованія и акты, изданные въ порядкѣ Верховнаго управленія, и временныя законодательныя постановленія, изданныя въ порядкѣ ст. 87, и акты административные, все это обнародовывается въ Собраніи Узаконеній и распоряженій правительства, какъ офиціальномъ органѣ, для сего спеціально (пр. 1 къ ст. 19 Учр. Сената) существующемъ; и вотъ тутъ то Сенату и принадлежитъ право надзора за тѣмъ, чтобы постановленія, требующія, по своей формѣ, законодательнаго разрѣшенія, издавались въ соотвѣтствующемъ порядкѣ. Отъ этого надзора не ускользаетъ и правильность изданія административныхъ актовъ,—вотъ почему въ настоящее время уже не можетъ имѣть мѣсто изданіе такихъ „Высочайшихъ указовъ, подлежащихъ особливой тайнѣ", которые не сообщались въ спискахъ даже Правительствующему Сенату (ст. 56, осн. зак. 1892 г. прим.). Поэтому теперь никакая норма закона не можетъ быть установлена въ формѣ неопубликованнаго закона, какъ это имѣло мѣсто ранѣе. Такимъ образомъ, въ этой области Сенатъ не вникаетъ въ матеріальное содержаніе закона, онъ слѣдитъ вообще за правильностью соблюденія формъ изданія велѣній государственной власти, отказывая въ обнародованіи тѣхъ или иныхъ, которыя прошли не въ формальномъ порядкѣ. Контроль же внутренняго характера принадлежитъ народнымъ представителямъ, согласно установленному манифестомъ 17 октября 1905 г. „незыблемому правилу", „чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возможность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій поставленныхъ отъ насъ властей". Мы уже указывали выше на случаи распубликованія закона послѣ закрытія легислатуры. Кромѣ того, послѣ созыва первой Государственной Думы, Сенатъ распубликовывалъ законы, утвержденные при прежней системѣ законодательства, напр., 6 іюня 1906 г. опубликовано Высочайше утвержденное 22 апрѣля того же года

мнѣніе Государственнаго Совѣта объ отвѣтственности за распространеніе ложныхъ слуховъ о кредитоспособности государственныхъ установленій. Такое положеніе показываетъ, что Сенатъ считается съ формальной лишь стороной изданнаго акта, а не съ политическими принципами. Выше достаточно говорено о законѣ, о тѣхъ точкахъ зрѣнія, съ которыхъ его слѣдуетъ разсматривать, и о той неопредѣленности его понятія, которая существовала до изданія настоящихъ основныхъ законовъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ признано, что и общее требованіе или запрещеніе, какъ и отдѣльный фактъ, могутъ быть предметомъ законодательныхъ велѣній. Вмѣстѣ съ тѣмъ, несмотря на всю очевидность правильности указаннаго пр. Иваповскимъ положенія, что законъ долженъ сразу совмѣщать и матеріальную и формальную сторону, нельзя этого признать для нашей конституціи: по ея смыслу всякое рѣшеніе государственной власти, прошедшее черезъ палаты и утвержденное Государемъ, будетъ закономъ, независимо отъ своего содержанія. Поэтому у насъ понятіе закона можетъ расширяться въ зависимости отъ увеличенія компетенціи законодательныхъ органовъ. Быть можетъ это покажется нѣсколько страннымъ, что нынѣ можетъ быть такая категорія явленій, на которыя не распространяется власть законодательныхъ учрежденій, при ихъ свободной инициативѣ.—Но это такъ. Нѣкоторые вопросы прямымъ постановленіемъ конституціи изъяты изъ законодательнаго порядка. Помимо сего всякая сторона жизни можетъ быть регулирована законодательными нормами, если ихъ мертвыя, неподвижныя рамки не мѣшаютъ развитію жизни, но не слѣдуетъ забывать, съ другой стороны, что гибкія и подвижныя административныя нормы, регулирующія, до извѣстной степени, внутреннюю жизнь, весьма часто содержатъ въ себѣ велѣнія общаго характера и близко подходятъ къ законодательной дѣятельности, такъ что является иногда затрудненіе—къ вѣдѣнію которой области принадлежатъ тѣ или иныя дѣла. Такое колебаніе, къ которой области отнести нѣкоторые вопросы, мы можемъ встрѣтить даже въ области основныхъ законовъ. Такъ, напримѣръ, проектъ министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина относилъ къ вѣдѣнію Государственной Думы разсмотрѣніе отчетовъ: Государственнаго Контроля, Кассоваго министра финансовъ, Государственнаго банка, Государственныхъ сберегательныхъ кассъ, Государственнаго дворянскаго и крестьянскаго банковъ, С.-Петербургской и Московской казенъ; изъ нихъ въ вѣдѣніи Государственной Думы остался лишь одинъ первый, а остальные, по послѣдовавшимъ

измѣненіямъ проекта, переданы въ вѣдѣніе 1-го департамента Государственнаго Совѣта, органа во всякомъ случаѣ не законодательнаго.

Компетенція нашихъ законодательныхъ органовъ является опредѣленной. Ст. 109 основныхъ законовъ говоритъ: вѣдѣнію Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и обсужденію ихъ въ порядкѣ, учрежденіями ихъ опредѣленномъ, подлежатъ тѣ дѣла, кои указаны въ учрежденіяхъ Совѣта и Думы. Эти предметы вѣдѣнія Думы опредѣлены въ ст. ст. 31—33 учрежденія; они принадлежатъ и Совѣту. Palme опредѣляетъ довольно точно и правильно компетенцію русскихъ законодательныхъ органовъ такимъ образомъ: тамъ, гдѣ опредѣленныя постановленія основныхъ законовъ не устанавливаютъ изъятія въ пользу прерогативъ Императора, тамъ урегулированіе правовыхъ отношеній подлежитъ компетенціи законодательства на основаніи ст. 7 и 86. По вмѣстѣ съ тѣмъ Palme находитъ, что основное положеніе нашей конституціи, говорящей, что Россійская Имперія управляется на твердыхъ основаніяхъ закона, не можетъ дать мѣсто толкованіямъ, подобнымъ, имѣющимся въ прусской юридической наукѣ, по которымъ королевскіе указы регламентируютъ всѣ тѣ правовыя области, для которыхъ конституція не опредѣлила точно законодательный путь. *) Дѣйствительно, какъ бы ни были широки у насъ права управленія и какъ ни узки права народнаго представительства, тѣмъ не менѣе всякій государственный актъ основанъ у насъ на точномъ смыслѣ статьи основныхъ законовъ. Изъ разсмотрѣнія сихъ послѣднихъ видно, что Дума и Совѣтъ являются, въ строгомъ смыслѣ, законодательными органами безъ всякихъ вторженій съ ихъ стороны въ области другихъ властей, какъ это имѣется въ другихъ конституціяхъ. Они отдѣлены отъ области судебной; лишь Государственному Совѣту, въ лицѣ 1-го его департамента, носящаго административный характеръ, принадлежитъ право, подобное англійскому impeachment—преданіе суду.

Равнымъ образомъ, и въ области управленія они отдѣлены отъ административной власти, **) обладая лишь правомъ запроса

*) Op. cit. Стр. 97, 98 и 156.

**) Впрочемъ, и тутъ слѣдуетъ указать нѣкоторое исключеніе. Если Государственная Дума совершенно не причастна къ вопросамъ административнымъ, то Государственный Совѣтъ все таки сохранилъ пережитокъ стараго строя и имѣетъ при себѣ особые департаменты и присутствія, состоящіе изъ числа членовъ, особо къ сему дѣлу призванныхъ по Высочайшему повелѣнію.

главъ вѣдомствъ объ ихъ или ихъ подчиненныхъ дѣйствіяхъ. Являясь исполненіемъ обѣщанія манифеста 17 октября, право это не представляетъ собой, въ сущности, того сильнаго оружія въ рукахъ палатъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ странахъ парламентарныхъ. Осуществляя, такимъ образомъ, исключительно нравственный контроль надъ дѣйствіями власти административной, палаты, въ случаѣ выраженнаго со стороны $^2/_3$ ихъ состава неудовлетворенности объясненіями министровъ и главноуправляющихъ, представляютъ дѣло на Высочайшее благоволеніе, указывая этимъ Государю на общественное мнѣніе по отношенію къ тому или иному министру (ст. 58—60 учр. Госуд. Думы и ст. 44, 57—59 учр. Гос. Сов.). Такого рода указанія не могутъ, конечно, имѣть силу обязательныхъ велѣній съ формальной стороны, полной гарантіи подчиненности власти исполнительной власти законодательной, въ виду полной раздѣленности у насъ началъ этихъ властей; но извѣстныя нравственныя побужденія могутъ, въ случаѣ повторенія такого выраженія нерасположенія, поставить министра въ затруднительное положеніе вести дѣла въ учрежденіяхъ, ему явно не сочувствующихъ, а поэтому и готовыхъ принципіально отвергать его проекты—и тогда способъ рѣшенія этого спора между органомъ исполнительной власти и палатами, разрѣшеніе создавшаго фактическаго положенія вещей принадлежитъ уже свободной волѣ монарха. Бэджеготъ *) говоритъ, что весь секретъ англійской конституціи состоитъ въ полномъ сліяніи исполнительной и законодательной властей, придавая кабинету видъ комиссіи законодательнаго корпуса, избранной для того, чтобы составить исполнительный органъ. Таковъ принципъ парламентарнаго строя, монархіи континентальныя усвоили себѣ другой принципъ—дуалистическій,—принципъ компромисса, по которому власть государственная является какъ бы раздѣленной между королемъ и палатами. Этотъ строй, занимающій нѣкоторое среднее положеніе и надѣляющій короля частью государственной власти, дѣлаетъ его главой власти исполнительной, ставя, такимъ образомъ, министровъ въ положеніе слугъ двумъ господамъ. Нашъ строй строго монистическій: вся полнота государственной власти нераздѣльно принадлежитъ Госу-

изъ числа членовъ Совѣта по назначенію, вѣдающіе дѣла, не подлежащія вѣдѣнію законодательства, но которыя желательно было подчинить по своему характеру особаго рода высшимъ учрежденіямъ, о чемъ говорится ниже.

*) Begehot, The British Constitution, 4-ed. London 1885.

дарю Императору, подъ общимъ главенствомъ котораго и дѣйствуютъ, не сливаясь, отдѣльныя независимыя другъ отъ друга власти.

Какъ уже указывалось, законодательныя права нашего народнаго представительства основываются не на собственномъ своемъ правѣ, не на принципѣ суверенитета собственнаго или своихъ избирателей, а на дарованныхъ Государемъ Императоромъ въ основныхъ законахъ условіяхъ осуществленія палатами участія въ законодательной дѣятельности. Послѣдній взглядъ раздѣляется и Н. Лазаревскимъ. Вотъ почему говорить у насъ о суверенитетѣ избирательнаго корпуса возможно было бы лишь при наличіи всеобщаго избирательнаго права; нашъ избирательный законъ такого права не даетъ и знаетъ представительство отдѣльныхъ группъ населенія, ихъ интересовъ.*)

---

*) Представительство въ Г. Думѣ основано на классовой системѣ интересовъ. Депутатъ является представителемъ губернскаго избирательнаго собранія, которое состоитъ, въ свою очередь, изъ представителей указанныхъ 6 видовъ съѣздовъ, изъ которыхъ I, IV, V столько, сколько уѣздовъ въ губерніи, а II и III столько, сколько въ губерніи городовъ, не имѣющихъ непосредственнаго представительства въ Думѣ. Общая схема классовыхъ группъ представится въ такомъ видѣ:

I. Съѣздъ землевладѣльцевъ	1) Владѣльцы полнаго земельнаго земскаго ценза въ уѣздѣ.	
	2) Поссессіонные владѣльцы горнозаводскихъ дачъ.	
	3) Владѣльцы иного, кромѣ земли, недвижимаго имущества, составляющаго полный земскій цензъ.	
	4) Уполномоченные отъ	1) Лицъ, владѣющихъ землей въ количествѣ, не достигающемъ размѣра ценза.
		2) Владѣльцевъ иного недвижимаго имущества, оцѣненнаго ниже установленнаго для земскаго ценза размѣра.
		3) Церквей и молитвенныхъ домовъ, владѣющихъ землей.
II. 1-й съѣздъ городскихъ избирателей...	1) Владѣльцы крупныхъ недвижимостей въ городѣ.	
	2) Владѣльцы крупныхъ промышленныхъ предпріятій.	

Изъ всего сказаннаго нами о законодательной власти видно, что главой и носителемъ законодательной власти является у насъ Государь Императоръ, и ст. 7 точно говоритъ, что осуществленіе ея принадлежитъ ему. Упоминаемое же въ этой же статьѣ единеніе характеризуетъ, какъ мы видѣли, во-первыхъ, моральную сторону власти, а во-вторыхъ—тотъ органическій порядокъ, которымъ законъ вырабатывается.

Новый законодательный порядокъ образовался по формѣ западныхъ конституцій, но по своему существу онъ является лишь прогрессивнымъ развитіемъ и усовершенствованіемъ изданія законодательныхъ велѣній, установленіемъ доминирующаго господства закона, исключая изъ основныхъ законовъ господство политическихъ принциповъ, присущихъ большинству конституцій.

III. 2-й съѣздъ городскихъ избирателей	1) Владѣльцы недвижимости, не вошедшіе въ 1-й съѣздъ. 2) Владѣльцы предпріятій, не вошедшіе въ 1-й съѣздъ. 3) Плательщики квартирнаго налога. 4) Плательщики промысловаго налога за личныя промысловыя занятія. 5) Лица, занимающія отдѣльную квартиру, хотя бы и безъ уплаты квартирнаго налога. 6) Лица, получающія жалованье или пенсію.

IV. Съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей.

V. Съѣздъ уполномоченныхъ отъ станицъ.

VI. Губернскій съѣздъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ.

Глава VII.

Власть управленія.

Переходя къ разсмотрѣнію той власти, которая въ теоріи носитъ наименованіе исполнительной, мы должны прежде всего замѣтить, какъ уже и указывалось выше, что терминъ этотъ не чуждъ нашему старому законодательству, и въ ст. 152 учр. мин. (изд. 1892 г.), съ указаніемъ въ качествѣ источника учрежденія министерствъ 25 іюня 1811 г., министерства именуются „установленіемъ, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія". Однако это опредѣленіе не нашло себѣ мѣста въ законахъ основныхъ и является лишь отголоскомъ тѣхъ плановъ, которые имѣли въ виду разложить понятіе единой самодержавной власти на составныя ея части. Само по себѣ, понятіе власти исполнительной, власти точнаго примѣненія велѣній закона, власти, не имѣющей, въ сущности, своего я и являющейся извѣстнымъ отблескомъ власти законодательной, осуществляемой при парламентарномъ строѣ коллегіей лицъ, входящихъ въ составъ законодательной палаты, и отъ нея зависящей, не можетъ быть воспринято, по общему смыслу, нашими законами. Такое опредѣленіе власти, имѣющей своей задачею примѣнять нормы закона на практикѣ, можетъ стать синонимомъ власти административной въ государствѣ парламентарномъ, республиканскомъ и въ той монархіи, гдѣ господствуетъ принципъ—король царствуетъ, но не управляетъ. У насъ, по смыслу нашей конституціи и по выработаннымъ практикой принципамъ, власть, именуемая обыкновенно исполнительной, не найдетъ себѣ самостоятельнаго мѣста и войдетъ въ понятіе той общей власти, которую точнѣе назвать (какъ это, впрочемъ, и дѣлаютъ основные законы), властью управленія. Понятіе этой послѣдней было присуще старымъ основнымъ законамъ, сохранило оно свое имя и въ настоящихъ, принявъ лишь болѣе опредѣленную форму, нежели это было раньше. Эта власть имѣетъ свои извѣстныя особенности и весьма широкое и многообразное поле

дѣятельности. У насъ, по историческому развитію, само законодательство выростало, можно сказать, на почвѣ управленія, пока отъ него не обособилось.

Дѣйствующіе нынѣ основные законы признаютъ наличіе существованія двухъ видовъ управленія: управленія Верховнаго и управленія подчиненнаго. Понятія эти входили и въ старые основные законы, образуя ст. ст. 80 и 81, изъ которыхъ первая воспроизведена нынѣ полностью въ ст. 10 осн. зак., которая говоритъ такъ: „Власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего государства Россійскаго. Въ управленіи Верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ". Это раздѣленіе, ясно установленное еще Сперанскимъ, сохранило силу до настоящаго времени и имѣетъ свое значеніе, вопреки мнѣнію Лазаревскаго, считающаго неудачной идею противоположенія этихъ двухъ понятій. Понятіе управленія съ теченіемъ времени, какъ мы видѣли, отдѣлялось отъ законодательства, а поэтому мы ранѣе, чѣмъ изложить характеръ современнаго положенія управленія, обратимся къ прежнимъ его опредѣленіямъ. Вотъ почему прежде всего мы постараемся нѣсколько познакомиться съ опредѣленіемъ, которое давалось управленію Сперанскимъ*). „Власть верховная дѣйствуетъ или законами или повелѣніями; въ первомъ отношеніи она законодательствуетъ (regne), во второмъ она правитъ (gouverne). Въ правильной монархіи ни законодательство безъ правленія, ни правленіе безъ законодательства быть не могутъ. Править есть—1) прилагать общіе законы къ дѣламъ и опредѣленнымъ случаямъ; 2) когда случай не объемлется общимъ закономъ или по чрезвычайности его или же потому, что законъ его не предвидѣлъ или достаточно не опредѣлилъ, а между тѣмъ онъ есть поставленъ, тогда править есть разрѣшать случаи сего рода отдѣльно по общему разуму законовъ по правдѣ и справедливости. Первый видъ правленія, приложеніе общихъ законовъ къ дѣламъ, ввѣряется обыкновенно установленіямъ; но ввѣряется всегда съ большимъ или меньшимъ ограниченіемъ и съ предоставленіемъ нѣкоторыхъ случаевъ непосредственному дѣйствію Верховной

*) Бесѣды о законахъ. Сборн. Р. И. О. т. XXX, стр. 880.

власти. Посему установленія управляютъ дѣлами (administrent), а власть Верховная правитъ установленіями, и, сверхъ того, она правитъ тѣмъ родомъ дѣлъ, кои она себѣ непосредственно предоставила. Второй видъ правленія, разрѣшеніе случаевъ чрезвычайныхъ или закономъ неопредѣленныхъ, не ввѣряется установленіямъ, но порядкомъ, особенно для сего предназначеннымъ, восходитъ къ непосредственному Верховной власти усмотрѣнію". Въ этихъ словахъ, опредѣляющихъ, въ сущности, все пространство дѣйствія Верховной власти, мы находимъ и тотъ кругъ дѣятельности Верховнаго управленія, который изложенъ въ настоящихъ основныхъ законахъ—править установленіями и разрѣшать случаи, превышающіе власть, имъ ввѣренную. Вмѣстѣ съ тѣмъ Сперанскій сближалъ понятіе Верховнаго управленія съ законодательной властью и находилъ, что власть законодательная и власть Верховнаго правленія, совокупно взятыя, именуются державой или властію державной (la souveraineté, pouvoir souverain) *). Градовскій поддерживалъ взглядъ Сперанскаго въ этомъ отношеніи и находилъ, что раздѣленіе понятія Верховнаго и подчиненнаго управленія является „отличительной особенностью русскаго государственнаго права, какъ права неограниченной монархіи". Вмѣстѣ съ этимъ онъ находилъ, что наши установленія также дѣлятся на два разряда. Одни принимаютъ участіе въ осуществленіи монархомъ власти Верховнаго управленія, другія же вѣдаютъ разные предметы администраціи. Шире еще на этотъ вопросъ смотрѣлъ Энгельманъ, онъ подъ понятіе Верховнаго управленія подводилъ всю дѣятельность монарха, въ томъ числѣ даже и законодательную **). Близко къ такому широкому взгляду Энгельмана на содержаніе Верховнаго управленія подходилъ, въ свое время, и Коркуновъ, считая, что различіе между законодательными и правительственными актами чисто формальнаго характера, а поэтому „понятіе законодательства предполагаетъ только обособленіе въ общей сферѣ Верховнаго управленія особой группы актовъ власти, имѣющихъ одну опредѣленную форму, придающую имъ высшую, безусловную силу" ***). Такое обособленіе законодательства Коркуновъ не считаетъ принадлежностью какого либо отдѣльнаго вида государственнаго устройства. Въ „Указѣ и законѣ" ****) Коркуновъ ближе входитъ въ понятіе раз-

*) Руководство къ познанію законовъ, стр. 94.

**) Назв. соч., стр. 13.

***) Рус. Гос. Право т. II, стр. 13.

****) Стр. 257, 258.

граничения Верховнаго управления и законодательства: „компетенція Верховнаго управленія не опредѣляется какими либо положительными началами, а только, такъ сказать, отрицательно. И для Верховнаго управленія обязательны законодательныя постановленія. И Верховное управленіе не имѣетъ права вторгаться въ разрѣшеніе дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію судебной власти. Но за этими двумя ограниченіями, дѣятельность Верховнаго управленія совершенно свободна. Ему предоставляется не завѣдываніе отдѣльными, напередъ опредѣленными задачами государственной жизни, а дается общее полномочіе управленія государствомъ. Поэтому Верховное управленіе распространяетъ свою власть на все, что прямымъ постановленіемъ закона не изъято изъ его вѣдѣнія, какъ законодательное или судебное дѣло. Компетенція Верховнаго управленія составляетъ, такъ сказать, общее правило..... Самостоятельные указы, безъ особаго на то полномочія закона, могутъ быть издаваемы только органами Верховнаго управленія. Но этими ограниченіями по различію органовъ, издающихъ указы, и исчерпывается все ограниченіе права изданія самостоятельныхъ указовъ. Относительно содержанія самостоятельныхъ указовъ никакихъ особыхъ ограниченій не можетъ быть установлено. Какъ и всѣ другіе указы, самостоятельные указы имѣютъ обязательную силу лишь подъ условіемъ непротиворѣчія законамъ, но въ этихъ условіяхъ и ими могутъ быть устанавливаемы юридическія нормы“. Вмѣстѣ съ тѣмъ слѣдуетъ отмѣтить, въ дополненіе къ указанному Градовскимъ и поддерживаемому Коркуновымъ дѣленію установленій на органы Верховнаго и подчиненнаго управленія, что признакомъ этого дѣленія служило и служитъ подчиненность органовъ подчиненнаго управленія Сенату, власть котораго ограничивается единой властью Императорскаго Величества (ст. 197 учр. Прав. Сен.). Установленія, являвшіяся помощниками монарха въ Верховномъ управленіи, совѣщательными при немъ органами, не подчиненными Сенату были: Государственный Совѣтъ, Совѣтъ и Комитетъ министровъ, Императорская Главная Квартира, Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія, Канцелярія по принятію прошеній, министерство Двора, вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи. Пр. Энгельманъ видѣлъ Верховное управленіе въ лицѣ отдѣльныхъ министровъ, входящихъ къ монарху съ всеподданнѣйшими докладами, а къ числу перечисленныхъ установленій присоединялъ Военный Совѣтъ и Адмиралтействъ-Совѣтъ, которые, въ общемъ, не подчинены Правитель-

ствующему Сенату, хотя по нѣкоторымъ вопросамъ все-таки вносятъ дѣла на его разсмотрѣніе (ст. 134—144 учрежд. Прав. Сената). Сюда же слѣдуетъ еще добавить Комитетъ финансовъ, который хотя и существовалъ цѣлое столѣтіе, но получилъ письменный уставъ лишь 28 марта 1906 г., и рядъ различныхъ временно существовавшихъ комитетовъ и совѣтовъ, напр., Польскій, Кавказскій, Совѣтъ Государственной Обороны. Съ изданіемъ новыхъ основныхъ законовъ, съ реформами 1905 -1906 г.г., понятіе Верховнаго управленія не исчезло, а наоборотъ, вылилось въ опредѣленную форму, какъ на это указываетъ указъ 23 апрѣля 1906 г.; всѣ органы подчиненнаго управленія по прежнему остались подъ главенствомъ Правительствующаго Сената; установленія совѣщательныя по дѣламъ Верховнаго управленія остались прежнія съ извѣстными, впрочемъ, измѣненіями: во-первыхъ, изъ числа ихъ исключенъ Комитетъ министровъ, въ виду его упраздненія, но зато чрезвычайно расширились за его счетъ совѣщательныя и самостоятельныя функціи Совѣта министровъ. Государственный Совѣтъ, въ виду предоставленія его вѣдѣнію исключительно законодательныхъ функцій, передалъ, какъ уже указывалось, часть дѣлъ административнаго характера, которыя входили въ его компетенцію, въ свои департаменты. Остальныя учрежденія не измѣнили своего положенія, и вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи сохранило свое прежнее устройство, свою самостоятельность отъ другихъ органовъ, какъ управленія, такъ и законодательства, свой отдѣльный бюджетъ, не подлежащій вѣдѣнію общихъ законодательныхъ органовъ и утверждаемый ежегодно 1 января Государемъ по непосредственному докладу главноуправляющаго въ порядкѣ управленія. Стоящій во главѣ вѣдомства Опекунскій Совѣтъ, при нынѣшней общей группировкѣ высшихъ государственныхъ установленій, является совѣщательнымъ органомъ Верховнаго управленія въ спеціальной, присвоенной ему области, пользующимся полной въ ней автономіей какъ въ распоряженіи своими средствами, доходами и принадлежащими ему охраненными законами монополіями (изданіе игральныхъ картъ), такъ и въ установленіи внутренняго распорядка въ своихъ учрежденіяхъ и учебныхъ заведеніяхъ, подчиняясь непосредственно Высочайшимъ повелѣніямъ какъ Государя, такъ и Государыни.

Общее положеніе Верховнаго управленія, какъ оно опредѣлено указомъ 23 апрѣля 1906 года, такъ и статьями осн. закон., заставляетъ видѣть въ немъ, вопреки нѣкоторымъ мнѣніямъ, осо-

бое функціонированіе власти въ опредѣленныхъ конституціей случаяхъ. власти по формѣ административнаго, а по существу нерѣдко законодательнаго свойства. Наличіе такой власти требуетъ яснаго изложенія ея функціонированія и тѣхъ случаевъ. когда она примѣняется. Если дѣйствіе управленія подчиненнаго не нуждается въ подробномъ разсмотрѣніи. то дѣйствіе управленія Верховнаго, въ виду широкой области ея примѣненіи, должно быть въ настоящемъ мѣстѣ точно представлено. Поэтому мы, раздѣливъ понятіе управленія на двѣ части, приступимъ къ разсмотрѣнію каждой.

а) Верховное управленіе.

Согласно основнымъ законамъ. въ порядкѣ Верховнаго управленія Государь Императоръ издаетъ указы и повелѣнія. Мы уже выше видѣли, что реформы законодательнаго строя исключили понятія указа и повелѣнія изъ числа законодательныхъ актовъ. и они теперь перешли въ разрядъ актовъ административныхъ. Вотъ это, такъ сказать, и есть формы актовъ Верховнаго управленія. какъ особаго вида власти. обладающей для своего волеизъявленія и особой спеціальной формой. По прежнимъ не разграничивавшимъ законодательства и управленія основнымъ законамъ (ст. 66) указы были двухъ родовъ: указы „за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ“ и указы, „объявляемые словесно“. причемъ примѣчаніе къ ст. 55 приводило длинный списокъ лицъ. „уполномоченныхъ къ объявленію Высочайшихъ указовъ“. Новые основные законы не говорятъ о словесно объявляемыхъ Высочайшихъ указахъ, хотя вообще объявляемыя волеизъявленія монарха сохранились. напримѣръ, въ формѣ Высочайшихъ повелѣній по дѣламъ департаментовъ Государственнаго Совѣта, объявляемыхъ ихъ предсѣдателями (ст. 84 учр. Гос. Совѣта). и такимъ образомъ Высочайшіе указы и повелѣнія могутъ быть излагаемы только письменно. равнымъ образомъ. не имѣется нынѣ и предусматриваемыхъ прежними основными законами (ст. 56. прим., изд. 1892 г.) „Высочайшихъ указовъ, подлежащихъ особливой тайнѣ“, не сообщавшихся въ спискахъ даже Правительствующему Сенату. Вмѣстѣ съ тѣмъ мы видимъ въ Собран. узаконеній и распоряженій значительное количество Высочайшихъ повелѣній. объявленныхъ Правительствующему Сенату различными министрами; такіе повелѣнія являются. по существу, Высочайше утвержденными докладa-

ми соотвѣтствующихъ министровъ (ст. 108 учр. мин., прод. 1906 г.). Въ качествѣ таковыхъ ихъ слѣдуетъ разсматривать исключительно, какъ акты Верховнаго управленія, и какъ таковые, они и опубликовываются въ Собраніи узаконеній и распоряженій правительства, въ которомъ, согласно ст. 7 прпл. къ ст. 318 учр. Сената (прод. 1906 г.), опубликовываются законы, указы и повелѣнія, изданные въ порядкѣ Верховнаго управленія и непосредственно Государемъ, указы Сената, международные акты и распоряженія центральнаго правительства. Такимъ образомъ, такія объявленныя повелѣнія, хотя и не носятъ въ текстѣ указанія на Верховное управленіе, но, по существу, являются именно этого рода актами. Основные законы говорятъ объ указахъ и повелѣніяхъ, издаваемыхъ въ порядкѣ Верховнаго управленія и Государемъ Императоромъ непосредственно. Эти два рода актовъ нельзя смѣшивать между собой *), и грамматическое толкованіе ст. 24 основныхъ законовъ, говорящей о скрѣпѣ и обнародованіи указовъ и повелѣній Государя въ порядкѣ Верховнаго управленія или непосредственно имъ издаваемыхъ, при отсутствіи запятой передъ словомъ „или“, указываетъ на различіе этихъ двухъ родовъ указовъ и повелѣній. Мы еще возвратимся въ свое время къ актамъ, непосредственно Государемъ Императоромъ издаваемыхъ, тутъ же мы должны разсматривать лишь акты Верховнаго управленія. Основные законы не опредѣляютъ порядка изданія актовъ Верховнаго управленія, но ст. 174 (учр. мин., прод. 1906 г.) указываетъ, что актъ Верховнаго управленія есть актъ, обсуждаемый министрами и спеціальными органами и затѣмъ представляемый на Высочайшее утвержденіе. Это формальная сторона акта показываетъ, что актъ Верховнаго управленія отличенъ отъ акта, изданнаго Государемъ Императоромъ непосредственно. Итакъ, съ измѣненіемъ порядка изданія законовъ, ни указъ, ни повелѣніе, съ формальной точки зрѣнія, не могутъ получить наименованіе закона и являются формой волеизъявленія Верховной власти въ Верховномъ управленіи. Сверхъ указанныхъ внѣшнихъ формъ, указы и повелѣнія—акты Верховнаго управленія—должны быть скрѣплены предсѣдателемъ Совѣта министровъ или подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ. Понятіе скрѣпы было хорошо извѣстно и до изданія основныхъ законовъ 1906 г., ст. 214 и 215 (нынѣ одна 215)

*) Бар. Б. Нольде—Очер. рус. коп. права—стр. 53, также признаетъ различіе между этими актами; Лазаревскій его отрицаетъ.

учрежденія министерствъ говорили о министерской скрѣпѣ. Въ настоящее время въ установленіи правильнаго порядка функціонированія законовъ и установленій и примѣненіе скрѣпы получило болѣе опредѣленный характеръ по отношенію къ актамъ управленія. Каково же значеніе этой скрѣпы актовъ Верховнаго управленія? Акты эти, конкурирующіе даже иногда съ актами, издаваемыми въ нынѣшнемъ порядкѣ законодательства, имѣютъ весьма серьезное значеніе, превосходя, по своему значенію и силѣ, министерскія распоряженія, они издаются нынѣ монархомъ, въ сущности, по совѣту подлежащихъ министровъ или Совѣта министровъ, а равнымъ образомъ, и нѣкоторыхъ иныхъ органовъ. Ст. 174 учр. мин. (по прод. 1906 г.) говоритъ: „когда предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія въ порядкѣ Верховнаго управленія, тогда дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Совѣтъ министровъ, другія высшія государственныя установленія или всеподданнѣйшими докладами". Поэтому скрѣпа такихъ актовъ, согласно ст. 215 учрежд. минист. (по продолж. 1906 г.), замѣнившей собой прежнюю редакцію этой статьи и исключенную ст. 214 и гласящей, что „во всѣхъ распорядительныхъ и исполнительныхъ мѣрахъ, подписанныхъ министромъ или имъ скрѣпленныхъ (контрасигнированныхъ), министръ отвѣтствуетъ на точномъ основаніи правилъ, въ статьѣ 208 изображенныхъ", обозначаетъ отвѣтственность за правильность и цѣлесообразность поданнаго монарху совѣта какъ со стороны отдѣльнаго министра, такъ и со стороны Совѣта министровъ, Высочайше утвержденныя положенія котораго и являются, главнымъ образомъ, актами Верховнаго управленія. Вообще же нельзя не отмѣтить того, что положеніе о скрѣпы актовъ не имѣетъ у насъ на практикѣ согласованнаго примѣненія. Напримѣръ, приведенныя нами выше Высочайшія повелѣнія, предложенныя Сенату министрами, указывающія на утвержденія Государемъ извѣстной предположенной министромъ мѣры, опубликовываются безъ скрѣпы этого министра *), равнымъ образомъ, и на положеніяхъ Совѣта министровъ иногда имѣется скрѣпа, иногда ея нѣтъ, напр., въ то время какъ мы встрѣчаемъ ее на Высочайше утвержден-

*) Напр., объявленное Высочайшее повелѣніе министромъ торговли и промышленности объ учрежденіи Донского политехникума 9 іюля 1907 г. Собр. узаконеній 1907 г., № 1307, Высочайшее повелѣніе, объявленное министромъ юстиціи объ обнародованіи продолженія къ т. XIV и т. XV св. зак., Соб. уз. 1910 г., № 1715, скрѣпы не имѣютъ; такое отсутствіе скрѣпы мы встрѣтимъ очень часто.

ныхъ уставахъ компаній и обществъ, мы не видимъ ее на административныхъ актахъ, говорящихъ лишь, что Государь Императоръ на положеніе Совѣта Высочайше соизволилъ *), часто и акты, изданные по ст. 87, также не имѣютъ скрѣпы **). Болѣе послѣдовательно въ этомъ отношеніи соблюдается скрѣпа департаментами Г. Совѣта, на положеніяхъ котораго значится, что Государь Императоръ положеніе Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить, а затѣмъ слѣдуетъ удостовѣряющая означенное повелѣніе скрѣпа ***). Наконецъ, еще внѣшней формой ихъ является обнародованіе Правительствующимъ Сенатомъ, чѣмъ сохраняется извѣстное единство оповѣщенія объ извѣстномъ распоряженіи, а съ другой стороны и тотъ контроль, который, по нашему законодательству, принадлежитъ Сенату надъ соблюденіемъ властями началъ законности.

Мы не коснемся здѣсь тѣхъ непосредственныхъ актовъ Верховнаго управленія, которые носятъ характеръ проявленія власти самодержавной въ томъ ея видѣ, какъ она нынѣ существуетъ. Укажемъ лишь на тѣ акты Верховнаго управленія, которые являются непосредственными актами управленія, издаваемыми въ видѣ Высочайшихъ повелѣній, Высочайше утв. положеній Совѣта министровъ именныхъ указовъ или объявляемыхъ предсѣдателемъ департамента Высочайшихъ повелѣній по меморіямъ департаментовъ Государственнаго Совѣта или его особыхъ присутствій, среди которыхъ имѣются столь важные указы, какъ указы о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, и остановимъ наше вниманіе на цѣломъ рядѣ статей основныхъ законовъ, начиная съ ст. 11, говорящихъ о Верховномъ управленіи ****).

---

*) Равнымъ образомъ и на опубликованныхъ положеніяхъ Сов. министровъ нѣтъ часто скрѣпы. Напр., Собр. уз. 1907 г. № 1317 О выдачѣ московскому обществу для сооруженія подъѣздныхъ путей ссуды изъ казны въ 300.000 р.; 1910 г. № 1657 О предоставленіи Иркутскому и Пріамурскому ген.-губернаторамъ сокращать сроки наказаній ссыльнымъ, работающимъ на Амурской дорогѣ, и многія другія.

**) См. Сборникъ постановленій, изданныхъ по 87 ст., изд. Гос. Канц.

***) Напр., Соб. уз. 1910 г. № 1731 о сооруженіи Циглеровской вѣтви (по 2 дек.); Соб. уз. 1910 г. №№ 156, 157, 458 объ измѣненіи духовныхъ завѣщаній (по 1 дек.).

****) Вотъ какъ характеризуетъ значеніе статей, говорящихъ о Верховномъ управленіи, Я. Магазинеръ въ своей монографіи „Чрезвычайное указное право въ Россіи“: Останавливаясь на политической природѣ правъ монарха, основанныхъ на этихъ статьяхъ, мы видимъ, что здѣсь его вѣдѣнію предоставленъ цѣлый рядъ областей государственной жизни, въ коихъ онъ осуществляетъ свою власть, какъ исторически сложившуюся и конституціей почти неноко-

Входя въ разсмотрѣніе дѣйствія власти управленія по нашимъ основ. законамъ, мы должны отмѣтить, что имѣются двѣ обширныя области, гдѣ власть управленія выступаетъ, какъ живая, дѣйствующая, самостоятельная государственная воля, регулирующая тѣ стороны жизни, которыя не подчинены нормамъ законодательства. Первая—это тѣ вопросы, которые сплою самихъ основныхъ законовъ отдѣлены въ своемъ разсмотрѣніи отъ порядка общезаконодательнаго и подчинены регулированію въ порядкѣ управленія. Вторая –это тѣ возникающіе ежедневно въ государственной жизни запросы, которые не могли быть напередъ предусмотрѣны законами, но которые требуютъ извѣстной нормировки, обусловленной не мертвыми рамками закона, но подвижными, мѣняющимися вмѣстѣ съ обстоятельствами, распоряженіями въ порядкѣ управленія. Наши основные законы, съ одной стороны, излагаютъ всѣ тѣ дѣла, которыя рѣшаются въ порядкѣ Верховнаго управленія, независимо отъ законодательства, а съ другой предусматриваютъ возможность регулированія конкретныхъ жизненныхъ вопросовъ, не улавливаемыхъ рамками закона и не могущихъ стать предметомъ законодательства. Ст. 174 учр. мин. по пр. 1908 г. прямо говоритъ, что въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ законы и учрежденія недостаточны, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Совѣтъ министровъ. По нашимъ основнымъ законамъ, какъ мы увидимъ, понятіе власти управленія и компетенція ея очерчены гораздо яснѣе и подробнѣе, нежели это имѣетъ мѣсто по конституціямъ другихъ государствъ, и въ этомъ отношеніи наша конституція отличается отъ теоріи, которая смѣшиваетъ области законодательной и административной власти. Въ то время, какъ по этимъ послѣднимъ, власть судебная точно вылита въ опредѣленную форму, власти законодательная и управленія не имѣютъ яснаго своего опредѣленія. Въ нѣкоторыхъ изъ нихъ упоминается о томъ дѣйствіи власти управленія, которое заступаетъ мѣсто власти законодательной въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Нашей конституціи извѣстенъ этотъ порядокъ, воплощенный въ ст. 87 осн. зак. Къ вѣдѣнію этой статьи относятся тѣ предметы, которые по своему существу и

лебленную прерогативу; это сфера, устроеніе коей предоставлено его вѣдѣнію и почину; это дѣятельность, направленіе коей сообщаетъ онъ самъ; это могущественные элементы исторической, доконституціонной прерогативы монарха, перенесенные въ среду новыхъ, октроированныхъ имъ, учрежденій и политически въ нихъ нерастворенные (стр. 44).

по точному смыслу закона составляютъ компетенцію законодательной власти и лишь, въ виду чрезвычайныхъ обстоятельствъ, должны быть вводимы въ дѣйствіе временно, какъ мѣра административная, въ порядкѣ управленія. Однако въ государственной жизни необходима иногда бываетъ нормировка такихъ отношеній, которыя, по своей подвижности, индивидуальности и неуловимости въ строгія рамки закона, не могутъ стать предметомъ законодательства, а регулируются мѣняющимися съ обстоятельствами административными нормами. Ниже мы познакомимся и съ теоретическими взглядами на этотъ вопросъ. Ст. 11 дѣйствующихъ основныхъ законовъ идетъ на-встрѣчу этимъ взглядамъ. И даже такой изслѣдователь современнаго русскаго права, какъ Лазаревскій, несклонный видѣть въ власти управленія широкихъ самостоятельныхъ волеизъявленій, и тотъ говоритъ о ст. 11, что „она установила возможность изданія, въ порядкѣ Верховнаго управленія, указовъ, опредѣляющихъ такія подробности въ устройствѣ государственныхъ учрежденій, которыя, согласно существовавшей практикѣ, должны были бы опредѣляться въ порядкѣ законодательномъ, но относительно которыхъ закона не издано“ *). Но въ данномъ случаѣ ст. 11 понимается все-таки нѣсколько узко и односторонне, какъ установленіе подробностей въ устройствѣ государственныхъ учрежденій. Статья эта говоритъ, на самомъ дѣлѣ, объ „устройствѣ и приведеніи въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія“. Понятіе государственнаго управленія заключаетъ въ себѣ не одну лишь внутреннюю организацію государственныхъ учрежденій, но объемлетъ собой совокупность дѣятельности всѣхъ спеціальныхъ органовъ управленія не только съ внутренней ихъ стороны, но и со всѣми внѣшними проявленіями ими государственной воли. Всякое распоряженіе органа власти, начиная отъ высшаго и кончая низшимъ, основывается на томъ, что онъ есть часть государственнаго управленія и пользуется предоставленной ему частицей власти, возрастающей въ прогрессивномъ порядкѣ, по мѣрѣ возвышенія іерархической подчиненности. Вся же полнота этой власти или, какъ говоритъ ст. 10 осн. зак., „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору“. И если низшіе органы власти силою обстоятельствъ должны бываютъ дѣйствовать въ интересахъ общаго блага, руководствуясь общимъ смысломъ закона, но не исключительно лишь однимъ шаб-

*) Назв. соч., стр. 180.

лнымъ примѣненіемъ законодательной нормы, то тѣмъ болѣе на высшихъ ступеняхъ власти бываетъ необходимо изданіе такихъ нормирующихъ жизненныя явленія постановленій, которыя, не идя въ разрѣзъ съ дѣйствіемъ закона, должны способствовать развитію жизни страны, преподавая общія указанія въ направленіи дѣятельности тѣхъ или иныхъ отраслей государственнаго управленія или устанавливая его порядокъ *). Государственный механизмъ весьма сложенъ, и каждая сторона его дѣятельности стоитъ въ зависимости отъ другой, — вотъ почему его дѣйствія должны быть согласованы и, не противорѣча между собой, направлять свою дѣятельность на вопросы, которые нуждаются въ поддержкѣ и развитіи со стороны государства. Вотъ въ этомъ то смыслѣ—въ смыслѣ верховнаго руководительства общимъ направленіемъ государственнаго управленія во всѣхъ его частяхъ— и понимаетъ ст. 11 участіе въ дѣлахъ управленія монарха, отъ котораго исходятъ, въ порядкѣ законодательства, тѣ законодательныя постановленія, которыя нормируютъ разъ на-всегда жизненныя правоотношенія, а въ порядкѣ управленія вмѣстѣ съ разрѣшеніемъ извѣстныхъ конкретныхъ случаевъ—общія указанія на то направленіе, по которому должна прогрессивно идти жизнь государства, изыскивая пути, наиболѣе соотвѣтствующіе цѣли развитія его благосостоянія и мощи. Ст. 11 говоритъ объ нормахъ, издаваемыхъ въ соотвѣтствіи съ законами, она не говоритъ, что въ силу ея издаются распоряженія въ соотвѣтствіи съ закономъ, какъ конкретнымъ, спеціальнымъ велѣніемъ, приложимымъ къ одной категоріи явленій, она прямо устанавливаетъ возможность изданія въ порядкѣ управленія обязательныхъ нормъ съ матерьяльнымъ содержаніемъ закона, поскольку эти нормы не идутъ въ разрѣзъ съ общими нормами существующихъ законовъ и ихъ принципами. Паліенко основательно говоритъ, что значеніе актовъ, изданныхъ на основаніи ст. 11, можетъ быть secundum legem, intra legem, но не contra legem **). Положеніе этой статьи таково, что всегда можетъ дать мѣсто споромъ о возможности ея примѣненія, и тутъ вопросъ объ ея пра-

*) Англійская государственная практика предоставляетъ бургамъ, корпораціямъ и графствамъ изданіе обязательныхъ постановленій—by law, этимологія этого слова показываетъ, что эти акты, хотя и изданы въ порядкѣ администраціи, но тѣмъ не менѣе идутъ рядомъ съ закономъ въ смыслѣ установленія извѣстныхъ общеобязательныхъ для данной мѣстности нормъ.

**) Стр. 66.

вильномъ примѣненіи переносится на политическую почву. Если такое значеніе имѣетъ ст. 11, то другія статьи, касающіяся вопроса о Верховномъ управленіи, категорично устанавливаютъ разрѣшеніе вопросовъ въ указанномъ порядкѣ, а поэтому въ этихъ областяхъ примѣненіе законодательной власти оказывается ограниченнымъ *). Такимъ образомъ устанавливается взаимное ограниченіе власти законодательной и Верховнаго управленія или, говоря нѣсколько иначе, разграниченіе компетенціи обоихъ.

Обращаясь къ конкретному примѣненію ст. 11, мы должны отмѣтить, что въ этомъ порядкѣ издаются, какъ мы говорили, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ. Смыслъ ст. 11, допускающій, несомнѣнно, изданіе повелѣній съ матеріальнымъ характеромъ закона подъ наименованіемъ актовъ Верховнаго управленія, со включеніемъ въ нее словъ „въ соотвѣтствіи съ законами", имѣетъ практически, помимо указаннаго, еще и то значеніе, что учрежденія какъ участвующія въ Верховномъ управленіи, такъ и входящія со всеподданнѣйшими докладами объ утвержденіи извѣстной мѣры, въ порядкѣ Верховнаго управленія, не могутъ подносить на утвержденіе Государя въ надеждѣ покрыть его безотвѣтственностью и его выраженіемъ своего неограниченнаго волеизъявленія предположенія, или относящіяся къ мѣрамъ, принимаемымъ въ законодательномъ порядкѣ, или противорѣчащія законодательной мѣрѣ, на которую Верховная власть дала свою санкцію, т. е. говоря нѣсколько иными словами, тутъ подчеркивается тотъ же принципъ, который былъ изложенъ въ ст. 161 учрежд. мин., касательно одного Гос. Совѣта, а нынѣ, по новой ея редакціи, относится къ обѣимъ палатамъ. Никакое положеніе или дѣло, подлежащее предварительному разсмотрѣнію и одобренію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, на основаніи ихъ учрежденій, не представляются Его Императорскому Величеству, помимо Совѣта и Думы. Ст. 11 въ первой своей части есть осуществленіе словъ Сперанскаго „Власть Верховная править установленіями"; сюда могутъ относиться разнообразныя по своему характеру дѣла, устанавливающія порядокъ дѣйствія учрежденій, ихъ положенія и подчиненность, таковы, напримѣръ, Высочайше утвержденныя положенія

*) Эту мысль, повидимому, раздѣляетъ и бар. Б. Нольде—Очерки конст. права, стр. 59.

Совѣта министровъ, 19 августа 1907 года, о передачѣ горнотехническихъ учебныхъ заведеній въ вѣдѣніе учебнаго отдѣла министерства Торговли и Промышленности, о передачѣ завѣдыванія государственными имуществами Забайкальской области *), о порядкѣ назначенія Финляндскаго генералъ-губернатора **), о переименованіи Тургайской губ. Къ этой же категоріи актовъ можно отнести и образованіе новыхъ административныхъ органовъ и должностей въ предѣлахъ имѣющихся въ распоряженіи правительства кредитовъ (по закону или Высочайшему назначенію), въ родѣ, напр., образованія въ октябрѣ 1905 г., по всеподданнѣйшему докладу, предсѣдателя Совѣта министровъ гр. Витте, министерства Торговли и Промышленности. Установленіе различныхъ органовъ управленія путемъ административнаго акта широко извѣстно и западно-европейской практикѣ. Такъ, напр., въ Англіи основаніемъ къ созданію министерствъ внутреннихъ и иностранныхъ дѣлъ служитъ циркулярное письмо Фокса, 29 марта 1782 г., къ англійскимъ представителямъ при иностранныхъ дворахъ, въ которомъ онъ сообщаетъ, что король, произведя измѣненія въ управленіи, поручилъ внутреннія и колоніальныя дѣла лорду Шельборну, а иностранныя ему (см. Anson. The Crown, p. I стр. 165). Въ 1854 г. былъ созданъ королевскимъ приказомъ статсъ-секретарь по военнымъ дѣламъ. Должность ирландскаго вице-короля также не была создана въ законодательномъ порядкѣ, и статуты не говорятъ объ ея созданіи. Министерство торговли—Board of Trade—возникло первоначально, въ силу приказа въ Совѣтѣ 23 августа 1786 г. Организація главнаго морского вѣдомства—Admiralty Board—установлена приказомъ въ Совѣтѣ 10 августа 1904 г. Подобное же мы встрѣтимъ и во французской практикѣ: декретомъ президента, 14 марта 1906 г., завѣдованіе почтой и телеграфомъ было передано изъ министерства торговли въ министерство общественныхъ работъ, образовавъ министерство публичныхъ работъ, почтъ и телеграфовъ; 25 октября 1906 г. декретомъ президента было создано новое министерство труда (ministère du travail et de la prévoyance sociale).

Что же касается до словъ ст. 11, говорящихъ о повелѣніяхъ, необходимыхъ для исполненія законовъ, то этимъ опредѣляется отношеніе Верховной власти къ органамъ подчинен-

*) Правит. Вѣстникъ 1907 г. № 50.
**) Правит. Вѣстникъ 1907 г. № 36.

наго управленія—въ смыслѣ указанія имъ привести въ исполненіе утвержденные ею законы. На практикѣ слѣдуетъ понимать такъ, что утвержденіе Верховной властью закона или указа содержитъ въ то же самое время и повелѣніе подчиненнымъ органамъ привести его въ исполненіе.

Затѣмъ къ дѣйствіямъ Верховнаго управленія нашими основными законами относятся еще слѣдующія опредѣленно указанныя мѣры, принимаемыя, въ большинствѣ случаевъ, по обсужденію ихъ въ Совѣтѣ министровъ: установленіе ограниченій въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества въ мѣстностяхъ, которыя составляютъ крѣпостные районы и опорные пункты для арміи и флота (ст. 14); объявленіе мѣстностей на военномъ или исключительномъ положеніи (ст. 15); чеканка монеты (ст. 16) *); назначеніе должностныхъ лицъ (ст. 17); установленіе, въ отношеніи служащихъ, ограниченій, вызываемыхъ требованіями государственной службы (ст. 18); дарованіе въ опредѣленныхъ случаяхъ милостей (ст. 23). Такія опредѣленныя постановленія закона не нуждаются въ особенныхъ поясненіяхъ.

Болѣе необходимо это для той сферы дѣятельности Верховнаго управленія, которая не ограничивается отдѣльными случаями, а распространяется на извѣстную категорію вопросовъ. Къ одной изъ самыхъ важнѣйшихъ такихъ функцій Верховнаго управленія мы должны отнести вопросы военнаго управленія.

Военное право не получило особенно тщательной разработки въ юридической наукѣ, и мы въ настоящемъ случаѣ постараемся лишь нѣсколько освѣтить эту сферу управленія, не беря на себя задачу детальнаго, спеціальнаго разсмотрѣнія этого вопроса. Изъ точнаго смысла нашихъ основныхъ законовъ явствуетъ двойственное отношеніе Государя Императора къ арміи и флоту, каковое не такъ ясно обрисовывалось при старыхъ законахъ. Основное право—главное командованіе всѣми вооруженными силами страны, или, какъ говоритъ ст. 14 осн. зак.: „Государь Императоръ есть Державный Вождь Россійской арміи и

*) Нѣкоторыя конституціи опредѣляютъ чеканку монеты въ законодательномъ порядкѣ, напр., бельг. 74, греческ. 41, нидерланд. 177. Лазаревскій считаетъ, что для опредѣленія внѣшняго вида кредитныхъ билетовъ необходимо соучастіе Г. Думы (стр. 218). Практика пошла подъ понятіе монеты, повидимому, относитъ и кредитные билеты, такъ какъ, по предварительному обсужденію вопроса въ Совѣтѣ министровъ, 29 апрѣля 1909 г. изданъ указъ Прав. Сенату о замѣнѣ государственныхъ кредитныхъ билетовъ билетами новаго образца.

флота. Ему принадлежитъ Верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами Россійскаго Государства". Это положеніе, обще всѣмъ конституціоннымъ монархіямъ, признающимъ монарха главой вооруженныхъ силъ (см. ст. 5 австр., законъ 13 Карл. II с. 6 въ Англіи, ст. 68 бельг., ст. 11 болг., ст. 63 герм., ст. 32 греческ., ст. 52 исп., ст. 5 итал., § 6 проекта китайской, ст. 60 нидерл., ст. 50 персидской, ст. 46 прус., ст. 93 рум., ст. 46 серб., ст. 14 швед., ст. 11 японск.), и было внесено въ основные законы впервые, въ 1906 г., утвердивъ лишь существовавшія, въ силу обычнаго права, естественныя права Русскаго Императора, Московскаго Царя и великаго князя. Вся русская исторія—исторія развитія нашего государства и расширенія его предѣловъ тѣсно связана съ главенствомъ монарха надъ арміей. Вотъ тутъ и возникаетъ отношеніе монарха къ военному управленію. Исторія нашихъ помѣстій, укрѣпленіе за казачествомъ земель, обязательность службы и многіе другіе вопросы, тѣсно связанные съ военнымъ строемъ, выдвигали давно вопросы военнаго управленія, но не отдѣляли его такъ рѣзко отъ общей сферы государственнаго управленія. Обособленность военнаго управленія растетъ въ теченіе XIX в., принимая особое положеніе въ массѣ нагроможденныхъ другъ на друга учрежденій русскаго законодательно-административнаго строя. Въ началѣ XIX в. еще не было замѣтно рѣзкаго ограниченія военнаго управленія отъ общегосударственнаго. Реформы царствованія Императора Александра I вопросы военные не обособляли отъ общихъ государственныхъ дѣлъ, и рѣшеніе ихъ было сосредоточено въ общегосударственныхъ установленіяхъ. Какъ, напримѣръ, можно указать на то живое участіе, которое принималъ въ этихъ дѣлахъ Комитетъ министровъ *). Онъ рѣшалъ вопросъ о производствѣ наборовъ рекрутовъ, въ войнахъ 1811—1814 г.г. занимался снабженіемъ провіантомъ дѣйствующей арміи, пріобрѣталъ для нуждъ арміи лошадей, даже сами военныя операціи и тѣ шли не безъ вѣдома Комитета. Въ войнѣ со Швеціей, происходившей въ отсутствіе Императора Александра въ 1808 г., Комитету министровъ принадлежало руководительство военными операціями и выборъ главнокомандующаго, — въ войнѣ 1812 г. Комитетъ именемъ Его Величества возложилъ защиту столицы на гр. Голенищева-Кутузова, — военными дѣйствіями онъ самъ

*) См. С. Середонинъ. Истор. обзоръ дѣятельности Ком. мин., т. I, стр. 531—563.

въ эту войну не распоряжался, но въ него поступали донесенія отъ главнокомандующихъ. Въ то же самое время учрежденный Государственный Совѣтъ, долженствовавшій объединить въ себѣ всѣ законодательные вопросы, дѣлился на четыре департамента, изъ которыхъ второй носилъ наименованіе „департамента дѣлъ военныхъ"; юридически этотъ департаментъ существовалъ до 1901 г., когда онъ исчезаетъ въ новомъ учрежденіи Государственнаго Совѣта, но фактически въ него уже съ 1858 года не назначалось ни предсѣдателя, ни членовъ, а свою дѣятельность, въ виду направленія военныхъ дѣлъ чрезъ Военный Совѣтъ, онъ прекратилъ съ 1854 г. Положеніе военнаго вѣдомства съ этого времени начинаетъ обособливаться. До 1832 г. при министрѣ существовалъ совѣщательный органъ, который въ этомъ году обращается въ самостоятельное учрежденіе — Военный Совѣтъ, который, по учрежденію 29 марта 1836 г., въ дѣйствіяхъ своихъ непосредственно подчиняется Верховной власти *), и никакое учрежденіе или лицо не въ правѣ требовать отъ Совѣта объясненій или давать ему указанія **). Такое особое положеніе Военнаго Совѣта, выдѣленнаго изъ общей системы управленія, вскорѣ возбудило вопросъ въ Сенатѣ и Государственномъ Совѣтѣ о подчиненности Сенату рѣшеній Военнаго Совѣта, наравнѣ съ рѣшеніями совѣтовъ другихъ министровъ. Это повело къ установленію въ 1836 году правилъ объ отношеніи Сената къ Военному Совѣту, которыя существуютъ и понынѣ; изъ разсмотрѣнія (ст. 134—144) ихъ мы видимъ, что Сенатъ не является органомъ подчиняющимъ себѣ Военный или Адмиралтействъ Совѣты, и голосъ каждаго члена Военнаго Совѣта въ общемъ собраніи Сената идетъ въ счетъ, наравнѣ съ голосомъ сенатора. Адмиралтействъ Совѣтъ является извѣстной копіей Военнаго Совѣта. Настоящіе основные законы яснѣе подчеркиваютъ это выдѣленіе военнаго управленія и отношеніе къ нему со стороны монарха. Участіе въ немъ Государя Императора и Его особыя въ этой области распоряженія заставляютъ отнести ихъ къ актамъ Верховнаго упра-

---

*) Сводъ воен. пост., кн. I, § 62 (изд. 1907 г.). Военный Совѣтъ есть высшее учрежденіе: 1) для обсужденія всѣхъ возникающихъ по военно-сухопутному вѣдомству законодательныхъ дѣлъ, 2) для разсмотрѣнія и рѣшенія важнѣйшихъ хозяйственныхъ дѣлъ... § 63. Военный Совѣтъ подчиняется непосредственно Верховной власти.

**) Столѣтіе Военнаго министерства. Историч. очеркъ развитія воен. управ. въ Россіи, стр. 321—327.

вленія *). Основные законы въ ст. 96 — 97 говорятъ о мѣрахъ, принимаемыхъ по совѣтамъ, предложеннымъ монарху военнымъ и морскимъ вѣдомствомъ; эти мѣры могутъ быть раздѣляемы на двѣ категоріи: изданіе Положеній и Наказовъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомства, это, въ сущности, аналогія со ст. 11—Верховное управленіе установленіями;—вторая—это постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ; въ этомъ отношеніи ст. 96 является воспроизведеніемъ пр. 1 и 2 къ ст. 50 прежнихъ основн. зак. II при старомъ порядкѣ военное и морское вѣдомство должно было по общимъ законодательнымъ вопросамъ входить въ Государственный Совѣтъ, но вѣдь фактически и Государственный Совѣтъ, и Адмиралтействъ Совѣтъ, и Военный Совѣтъ представляли между собой мало различія; всѣ они были совѣщательными органами, причемъ Государственный Совѣтъ могъ развѣ яснѣе разсмотрѣть вопросъ съ общегосударственной точки зрѣнія, а Адмиралтействъ и Военный Совѣты—съ спеціальной. Вотъ почему положенія послѣднихъ, по Высочайшемъ утвержденіи, получали силу закона. Пр. 1 къ ст. 50 говорило, что всѣ поясненія и дополненія законовъ и мѣры усовершенствованія военнаго законодательства, не касающіяся общихъ основъ государственнаго управленія, представлялись Государю Императору непосредственно изъ Военнаго Совѣта, и прим. 2 къ той же статьѣ говорило, что изъ Адмиралтействъ Совѣта въ Государственный Совѣтъ поступаютъ проекты штатовъ и дополненія къ нимъ, равно какъ и проекты узаконеній, касающіеся морского вѣдомства. Изъ разсмотрѣнія сего явствуетъ, что въ то время, какъ Военному Совѣту предоставлялось непосредственное право представлять на Высочайшее утвержденіе всѣ дополненія и поясненія законовъ, или мѣры усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся, Адмиралтействъ Совѣтъ всѣ предположенія, измѣненія и дополненія долженъ былъ вносить со своимъ заключеніемъ въ Государственный Совѣтъ. Но постановленія по

---

*) Паліенко, назв. соч., стр. 60, говоритъ: „Наименованіе правительствомъ, какъ это видно изъ Высочайше утвержденнаго 24 апрѣля 1909 г. Положенія Сов. министровъ о порядкѣ примѣненія статьи 96 осн. зак., дѣлъ, рѣшаемыхъ монархомъ въ порядкѣ этой статьи, „законодательными“ и „военнымъ законодательствомъ“ представляется юридически необоснованнымъ и несоотвѣтствующимъ постановленіямъ основныхъ законовъ“; того же мнѣнія и Магазинеръ, назв. соч., стр. 49.

технической и строевой части морского вѣдомства, а равно и мѣры дополненія и усовершенствованія законодательства по части искусственной и технической или одинаково непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Такимъ образомъ, при сопоставленіи этихъ двухъ примѣчаній, видно, что старые основные законы признавали большую самостоятельность за Военнымъ, нежели Адмиралтействъ Совѣтомъ. Нынѣшніе основные законы сравняли положеніе обоихъ Совѣтовъ, какъ это и можно видѣть изъ ст. 96, которая говоритъ, что постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а равно положенія и наказы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомствъ, по разсмотрѣніи Военнымъ и Адмиралтействъ Совѣтами, представляются непосредственно Государю Императору. Такое сравненіе вызвало нѣкоторыя измѣненія въ учрежденіи Адмиралтействъ Совѣта. Если мы обратимся къ учрежденіямъ обоихъ Совѣтовъ и разсмотримъ кругъ ихъ дѣятельности, то увидимъ, что Военный Совѣтъ, среди многихъ дѣлъ, вѣдаетъ, главнымъ образомъ, дѣла и предположенія, требующія новаго учрежденія или важныхъ перемѣнъ въ разныхъ частяхъ военно-сухопутнаго управленія, а также штаты и табели (ст. 78 кн. I св. воен. пост., изд. 1907 г.), а Адмиралтействъ Совѣтъ въ кругъ своей дѣятельности занесъ проекты узаконеній, штатовъ и табелей по морскому вѣдомству, за исключеніемъ тѣхъ, которые подлежатъ вѣдѣнію Главнаго военно-морского суда (ст. 21^3 кн. I ч. I св. мор. пост., изд. 1907 г.). Ст. 96 осн. зак., въ цѣли изъясненія ея дѣйствія, получила Высочайше утвержденное 24 августа 1909 г. положеніе Совѣта министровъ объ ея примѣненіи*). Изъ него мы читаемъ: „на разрѣшеніе Государя Императора, Державнаго Вождя Россійской арміи и флота, по предварительномъ разсмотрѣніи Военнымъ и Адмиралтействъ Совѣтами по принадлежности, непосредственно представляются всѣ вообще законодательныя дѣла, относящіяся до устройства сухопутныхъ и морскихъ во-

*) Изданіе этого положенія состоялось послѣ Высочайшаго повелѣнія установить точно, какіе вопросы военнаго характера направляются въ законодательномъ порядкѣ, а какіе—въ порядкѣ управленія. П. А. Столыпинъ, отвѣчая въ Г. Думѣ на запросъ объ изданіи правилъ 24 августа 1909 г., говорилъ, что „актъ 24 августа послѣдовалъ въ порядкѣ Верховнаго управленія на точномъ основаніи ст. 11 осн. зак.“ и является „преподаніемъ вѣдомствамъ руководящихъ указаній къ правильному примѣненію закона“, (засѣд. Г. Д. 31 марта 1910 г.).

оруженныхъ силъ и обороны Россійскаго государства *), а равно всего управленія арміею**) и флотомъ, въ томъ числѣ всѣ положенія, наказы, штаты, табели и расписанія по военному и морскому вѣдомству". Этому же порядку военнаго Верховнаго управленія подчиняются дѣла, касающіяся устройства и управленія казачества, какъ вооруженной силы. Въ случаѣ же если вопросъ затрагиваетъ предметы вѣдѣнія не одного военнаго и морского вѣдомства, но и общегосударственныя дѣла, равно какъ и существующіе общіе законы, или гражданское управленіе казаковъ, или требуетъ новыхъ или дополнительныхъ ассигнованій, то онъ подлежитъ обсужденію въ общемъ законодательномъ порядкѣ. Высказывается***) предположеніе, что правила 24 августа надѣлили Военный и Адмиралтействъ Совѣты правами законодательныхъ органовъ, связавъ монарха обязательностью обсужденія военныхъ и морскихъ вопросовъ въ Совѣтахъ. Такое толкованіе основывается на чисто редакціонномъ изложеніи этого положенія Совѣта министровъ и едва-ли можетъ быть пріемлемо. Это положеніе указываетъ, что, подобно тому, какъ въ вопросахъ Верховнаго управленія по общегосударственнымъ вопросамъ Верховная власть пользуется совѣтами Совѣта министровъ, такъ въ вопросахъ спеціальныхъ она пользуется ими отъ органовъ совѣщательныхъ спеціальныхъ—Военнаго и Адмиралтействъ Совѣтовъ. Равнымъ образомъ, правила 24 августа, какъ и сама ст. 96, говорятъ о денежныхъ ассигнованіяхъ, предоставляя военнымъ вѣдомствамъ, въ отличіе отъ другихъ, право распоряжаться остатками кредитовъ. Изъ общаго смысла ст. 96 явствуетъ, что, говоря о Верховномъ управленіи арміей и флотомъ Государя Императора, она предоставляетъ широкую и въ то же время безотвѣтственную и безконтрольную власть совѣщательнымъ

---

*) Напр., 25 августа 1910 г. было Высочайше утверждено положеніе Военнаго Совѣта о примѣненіи къ Уральскому казачьему войску общихъ правилъ о воинской повинности казачьихъ войскъ и устава о воинской повинности Донского казачьяго войска.

**) Напр., 10 августа 1910 г. послѣдовало Высочайшее утвержденіе положенія Военнаго Совѣта о реорганизаціи главныхъ управленій военнаго вѣдомства, въ силу котораго введены новые штаты, упразднено Главное управленіе казачьихъ войскъ.

***) Къ вопросу о 96 ст. осн. Гос. законовъ—брошюра члена Г. Д. Дмитрюкова; пр. М. Алексѣенко („Экономистъ Россіи" № 19—1910 г.) считаетъ, что это положеніе не внесло существенныхъ измѣненій и находитъ, что бюджетное значеніе ст. 96 не выяснено.

учрежденіямъ по военнымъ и морскимъ дѣламъ, какъ въ области ихъ внутренняго управленія, такъ и въ вопросахъ хозяйственнобюджетныхъ *).

Въ двухъ другихъ вопросахъ, хотя и имѣющихъ характеръ законодательный, власть Верховная можетъ изъявить, въ опредѣленныхъ осн. законами случаяхъ, свое волеизъявленіе не въ порядкѣ законодательномъ, но Верховнаго управленія.

Это, во-первыхъ, опредѣленіе численности арміи. Еще закономъ 1 января 1874 года было установлено, какъ гласитъ ст. 9 устава о воинской повинности: „число людей, потребное для пополненія арміи и флота, опредѣляется ежегодно законодательнымъ порядкомъ, по представленію военнаго министра, и объявляется Высочайшимъ указомъ Правительствующему Сенату". Этотъ вопросъ обсуждался въ Государственномъ Совѣтѣ и, по утвержденіи его Государемъ, объявлялся указомъ, который въ данномъ случаѣ являлся какъ бы объявленіемъ о принятомъ въ законодательномъ порядкѣ рѣшеніи. Нынѣ вопросъ о контингентѣ новобранцевъ проходитъ обѣ палаты, но при новомъ порядкѣ въ основные законы введена новая статья (119), предусматривающая возможность изданія указа съ силой закона о созывѣ новобранцевъ: „если по заблаговременномъ внесеніи въ Государственную Думу предположеній о числѣ людей, потребномъ для пополненія арміи и флота, законъ по сему предмету не будетъ въ установленномъ порядкѣ изданъ къ 1 мая, то указомъ Государя Императора призывается на военную службу необходимое число людей, не свыше, однако, назначеннаго въ предшествующемъ году". Эта статья, въ связи съ ст. 116, предоставляющей пользоваться, въ случаѣ неутвержденія росписи, послѣднимъ утвержденнымъ бюджетомъ, является противодѣйствіемъ въ томъ случаѣ, если бы Государственная Дума или Госуд. Совѣтъ рѣшились отказомъ въ обсужденіи дѣлъ, въ мирной оппозиціи, въ тѣхъ или иныхъ цѣляхъ, остановить жизнь страны и лишить ея защиты, примѣромъ чего

*) Положеніе о самостоятельности военнаго управленія было особенно опредѣленно высказано при обсужденіи въ Госуд. Совѣтѣ вопроса объ установленіи штата морского генеральнаго штаба и объ отпускѣ средствъ на его содержаніе 18 марта 1909 г. гр. С. Ю. Витте: „По моему убѣжденію, въ силу основныхъ законовъ, все, что касается вооруженныхъ силъ и обороны Имперіи, принадлежитъ непосредственному проявленію Императорской власти, и лишь средства предоставляются Императорской властью въ единеніи съ законодательными учрежденіями".

могутъ служить 1862—66 г.г. въ Пруссіи. Эти двѣ статьи устраняютъ возможность въ подобныхъ случаяхъ, какъ это можетъ быть по всѣмъ западнымъ конституціямъ, давленія на органы правящіе. Если двѣ части законодательныхъ властей пожелаютъ бездѣйствовать или просто другъ другу противодѣйствовать, то Верховная власть, внѣ этой борьбы стоящая, предложитъ своему правительству дѣйствовать по точному смыслу тѣхъ законовъ, которые она включила въ русскую конституцію, и этимъ устранить возможность лишенія страны защиты.

Второе — это изданіе военныхъ и морскихъ судебныхъ законовъ. Какъ извѣстно, военные организаціонные и судебные законы выдѣлены у насъ изъ общаго кодекса законовъ и не носятъ даже этого имени, а называются постановленіями. Этотъ послѣдній терминъ не входилъ и въ прежнюю 53 ст. основныхъ законовъ, перечислявшую тѣ формы, въ которыхъ издаются законы; но многіе изъ нихъ изданы въ видѣ положеній, Высочайше утвержденныхъ докладовъ и другихъ формъ, признаваемыхъ прежними законами за формальный законъ. Нынѣшніе основные законы, сохранивъ за ними наименованіе постановленій, каковое уже нынѣ отнюдь не можетъ быть присвоено актамъ законодательнымъ, тѣмъ самымъ изъяли ихъ изъ вѣдѣнія законодательнаго порядка и сохранили за ними порядокъ дополненія и измѣненія въ порядкѣ Верховнаго управленія. Такимъ образомъ, въ этой области властью Верховнаго управленія утверждаются мѣропріятія, относимыя, въ большинствѣ конституцій, къ вѣдѣнію законодательныхъ органовъ. Такъ, напр., положеніе арміи и флота въ Англіи регулируется законами, изданными въ обыкновенномъ порядкѣ—Army Act 1881 г. и Naval Discipline Act 1866 г. Въ тѣсной связи съ этимъ стоитъ ст. 97, которая говоритъ, что постановленія по военно-судной и военно-морской судебнымъ частямъ, издаются въ порядкѣ, установленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленіяхъ, т. е. утверждаются Государемъ Императоромъ по обсужденіи ихъ въ Главномъ военномъ или военно-морскомъ судахъ *). Это положеніе, въ связи съ правомъ Верховной власти, объявленія той или иной мѣстности въ исключительномъ положеніи, въ томъ числѣ, конечно, и военномъ, изнимая цѣлыя мѣстности изъ подсудности общимъ

*) Напр., 15 января 1910 г. Высочайше утвержденъ всеподданнѣйшій докладъ соединеннаго собранія Главныхъ военнаго и военно-морского судовъ о согласованіи воинскаго устава съ уголовнымъ уложеніемъ, изд. 1903 г.

судамъ и подчиняя ихъ дѣйствію кодексовъ, измѣняемыхъ и дополняемыхъ въ порядкѣ Верховнаго управленія, еще болѣе подчеркиваетъ тотъ особенный и важный характеръ, который принадлежитъ Верховному управленію въ Россіи, въ отличіе отъ западно-европейской административной практики.

Разсмотрѣвъ дѣла военныя и ихъ особое положеніе, мы можемъ перейти къ другой важной области, въ которой имѣется извѣстное примѣненіе Верховнаго управленія—это область бюджетная. По исторіи образованія нашихъ представительныхъ учрежденій, по смыслу нашей конституціи бюджетъ и вообще финансовые вопросы не являлись тѣмъ началомъ, которое ложилось въ основаніе развитія законодательныхъ палатъ, какъ это имѣло мѣсто, напр., въ Англіи. Финансовое законодательство не отличается, по существу, отъ общаго, и если въ области бюджета и финансовыхъ законопроектовъ мы видимъ у насъ, подобно практикѣ Англіи и Соединенныхъ Штатовъ, пріоритетъ нижней палаты, то въ этомъ нѣтъ никакого отступленія отъ общаго порядка, т. к. Государствен. Дума пользуется пріоритетомъ по отношенію ко всѣмъ правительственнымъ законопроектамъ. Какъ уже указывалось выше, бюджетные вопросы подлежатъ, вообще, вѣдѣнію органовъ законодательныхъ, но наша конституція допускаетъ въ этомъ отношеніи нѣкоторое изъятіе въ опредѣленныхъ случаяхъ въ пользу Верховнаго управленія *). Въ этой области совѣтниками Верховной власти являются два учрежденія: Совѣтъ министровъ

---

*) См. по этому вопросу одну изъ немногихъ статей о нашемъ бюджетномъ правѣ *пр. Яснопольскаго* „Къ характеристикѣ нашего бюджетнаго права“—жур. Право 1909 г. №№ 1, 6, 8, 11.

Разсматривая бюджетное право, въ частности смѣтныя правила 8 марта 1906 г., пр. Яснопольскій говоритъ, что въ области бюджета, какъ плана государственнаго хозяйства, господствуютъ два взгляда: первый это старый, по которому въ законодательной формѣ бюджетъ являлся контролемъ надъ дѣйствіями администраціи, извѣстной гарантіей со стороны органовъ представительства по отношенію къ исполнительной власти: другой, появившійся съ изданіемъ японской конституціи, это просто планомѣрное хозяйство безъ всякихъ идей, конфликтовъ, раздѣленій, гарантій и доминирующей власти парламента. Напр., Nosawa Takematzu la constitution du Japon 1895 p. 167 говоритъ: „Императоръ имѣетъ право опредѣлять..... содержаніе должностныхъ лицъ и организацію арміи и разъ установленные на этотъ предметъ расходы палатами не могутъ быть ни уменьшены, ни отмѣнены безъ согласія правительства“. На точкѣ зрѣнія японской конституціи, въ области бюджета, стоитъ и наша конституція.

и Комитетъ финансовъ *). Но въ то же самое время по основнымъ законамъ возможно осуществленіе бюджетныхъ правъ и однимъ совѣщательнымъ органомъ Верховнаго управленія—Совѣтомъ министровъ, причемъ такого рода мѣропріятія, принимаемыя въ точно указанныхъ въ законѣ случаяхъ, доводятся Совѣтомъ министровъ до свѣдѣнія монарха. Вотъ почему эти послѣднія полномочія Совѣта министровъ слѣдуетъ отнести скорѣе къ области Верховнаго управленія, нежели причислить къ функціямъ управленія подчиненнаго. Этотъ вопросъ прямо приводитъ насъ къ ст. 116 основныхъ законовъ, предоставляющей право Совѣту министровъ открывать, въ случаѣ неутвержденія государственной росписи къ началу смѣтнаго періода, ежемѣсячные кредиты въ распоряженіе вѣдомства, въ размѣрѣ $^1/_{12}$ послѣднеутвержденной росписи. Отпускъ этихъ долей производится Совѣтомъ министромъ безъ поднесенія положеній Совѣта на Высочайшее утвержденіе. Подобнаго рода правило извѣстно, напримѣръ, испанской конституціи, ст. 85 которой допускаетъ введеніе въ дѣйствіе, въ случаѣ неутвержденія къ первому дню смѣтнаго періода новаго бюджета, государственной росписи истекшаго года, но подъ условіемъ обсужденія этого вопроса кортесами и санкціонированія королемъ, т. е. въ законодательномъ порядкѣ. Наша конституція смотритъ на этотъ вопросъ иначе и находитъ, что бюджетъ, получившій уже однажды санкцію законодательную, можетъ быть введенъ въ дѣйствіе безъ согласія на это законодательныхъ палатъ и Верховной власти, въ силу одного рѣшенія Совѣта министровъ. Въ этомъ отношеніи положеніе нашихъ осн. зак. воспроизводитъ ст. 71 японской конституціи, которая говоритъ: „если законодательное собраніе не вотировало бюджета, или если послѣдній не былъ выработанъ ранѣе окончанія сессіи, то правительство примѣняетъ бюджетъ предыдущаго года“. Значеніе этой практики имѣетъ то серьезное значеніе, что бюджетъ не можетъ служить тѣмъ пунктомъ, при помощи котораго, какъ это имѣетъ мѣсто и въ Англіи, и во Франціи, представительныя учрежденія могутъ оказы-

*) См. П. С. З. т. XXVII № 28241. Именной указъ мин. фин..... О выпускѣ государственной 4% ренты на 50.000.000 р..... На основаніи утвержденнаго Нами заключенія Совѣта министровъ и согласно представленію вашему въ Комитетъ финансовъ...—Указъ 24 января 1907 г. о выпускѣ гос. 4% ренты на 70.000.000 р.... согласно представленію вашему (мин. фин.) въ Совѣтъ министровъ и Комитетъ финансовъ разсмотрѣнному... (Собр. Уз. 1907 г. ч. I, ст. 169).

вать давленіе на политику страны. Отказъ въ бюджетѣ, играющій столь серьезную роль въ конституціонной практикѣ Запада, возможный и у насъ de jure, de facto будетъ вносить лишь извѣстное неудобство въ пользованіе кредитами, но не поставитъ страну въ критическое положеніе. Нашъ бюджетъ признаетъ тотъ принципъ, что основаніемъ взиманія налоговъ и производства расходовъ является не утверждаемый ежегодно планъ государственнаго хозяйства, который, по существу, есть только перечисленіе суммъ, имѣющихъ поступить и быть израсходованными, а тѣ законы, которые служатъ оправдательными титулами для зачисленія въ бюджетъ статей доходовъ и расходовъ. Такое положеніе, соотвѣтствующее признанному японской конституціей, выходитъ изъ того взгляда, что бюджетъ есть актъ управленія, а прохожденіе его чрезъ законодательные органы, есть контроль надъ правильнымъ ассигнованіемъ средствъ, установленныхъ ранѣе законами, а не вторичное ежегодное утвержденіе утвержденныхъ финансовыхъ законовъ. Вполнѣ послѣдовательный, но совершенно противоположный принципъ выставленъ конституціей бельгійской, по которой, вмѣстѣ съ ежегоднымъ утвержденіемъ бюджета, вотируются на одинъ годъ и налоги (ст. 111 бельг. кон.). Такое же ежегодное вотированіе налоговъ, вмѣстѣ съ бюджетомъ, устанавливается ст. 11 австрійской конституціей, ст. 6 венгерской, ст. 99 прусской. Исторія соединила на Западѣ политическое право палатъ съ бюджетомъ, давъ ей возможность задержать ассигнованіе тѣхъ средствъ, сборъ которыхъ ими принципіально разрѣшенъ. Наша законодательная власть, наоборотъ, ограничена въ отрицательномъ отношеніи къ бюджету и можетъ лишить его дѣйствія лишь путемъ отмѣны каждаго отдѣльнаго законнаго титула ассигнованія. Право ст. 116, въ связи съ ст. 17 смѣтныхъ правилъ (св. зак., т. I, ч. II), предоставляющей Совѣту министровъ разрѣшать собственной властью производство неотложнаго расхода, въ случаѣ краткости времени для разрѣшенія этого расхода въ законодательномъ порядкѣ, но при условіи внесенія оправдательнаго представленія въ Государственную Думу произведеннаго расхода, какъ то отдаленно напоминаетъ, по отношенію къ государственному хозяйству, ст. 87 по отношенію къ общезаконодательнымъ вопросамъ *). Это послѣднее пра-

*) Эта мысль высказывается кн. С. Друцкимъ—„ст. 87 осн. зак. и правила 8 марта 1906 г.“. Право, 1907 г. № 40, стр. 2574, и въ статьѣ „ст. 17 правилъ 8 марта 1906 г. и ея примѣненіе на практикѣ“, № 42 Право 1907 г., стр. 2701.

вило извѣстно и инымъ конституціямъ, такъ, напр., ст. 104 прусской или ст. 70 японской говорятъ объ отпускѣ сверхсмѣтныхъ кредитовъ и о послѣдующемъ испрошеніи согласія парламента. Суммы, отпускаемыя этимъ порядкомъ, не подлежатъ Высочайшему утвержденію, и этимъ уменьшается значеніе этихъ ассигнованій, по сравненію съ извѣстными тѣмъ же самымъ смѣтнымъ правиламъ отпусками кредитовъ въ порядкѣ Верховнаго управленія по Высочайшимъ повелѣніямъ (ст. 9) *). Такого рода ассигнованія, получившія, въ отличіе отъ указаннаго въ ст. 17 смѣт. правилъ порядка, Высочайшее утвержденіе въ порядкѣ Верховнаго управленія, вносятся въ роспись въ такъ называемые бронированные кредиты, т. е. не подлежащіе измѣненію въ бюджетномъ порядкѣ. Сопоставленіе въ ст. 9 смѣтныхъ правилъ, какъ законнаго титула ассигнованія, наравнѣ съ законами Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ Верховнаго управленія, указываетъ на своего рода административное законодательство, дѣйствующее хотя и въ согласіи съ общезаконодательнымъ порядкомъ, но независимо отъ него.

Права Верховнаго управленія въ бюджетной области распространяются еще на двѣ чрезвычайныя категоріи дѣлъ. Въ этомъ порядкѣ открываются чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, по всѣмъ вѣдомствамъ (ст. 117 осн. зак. и ст. 18 смѣтн. правилъ). Онъ же примѣняется для заключенія займовъ на указанные выше по ст. 117 нужды, а равно для покрытія расходовъ по бюджету, дѣйствующему по ст. 116. Вообще же разрѣшеніе государственныхъ займовъ, по нашей конституціи, какъ и по всѣмъ вообще конституціямъ **), дается въ общемъ законодательномъ порядкѣ, но и въ этой области время и условія ихъ совершенія устанавливаются въ порядкѣ Верховнаго управленія ***). Этотъ вопросъ вызываетъ у насъ споры въ

г) Ст. ст. 543 и 548 уст. о службѣ гражданской говорятъ, напр., о назначеніи содержанія по Высочайшему повелѣнію; ст. 543 гласитъ: „Ничто по особымъ Высочайшимъ назначеніямъ оклады [содержанія опредѣляются независимо отъ штатовъ и чиновъ: назначенія таковыя, завися единственно отъ Высочайшаго усмотрѣнія, не подлежатъ никакимъ законнымъ ограниченіямъ".

**) Напр., австр. § 11, бав. 11, бад. 57, болг. 105, 123, герм. 73, датск. 47, исп. 42, 86, порв. 75, перс. 25, порт. 15 § 11, прус. 103, С. А. Ш. гл. I отд. 8, сакс. 105, серб. 118, швед. 76, швейц. 85, японск. 62, русскіе осн. зак. ст. 118.

***) Напр., именной Высочайшій указъ, 19 іюня 1908 г., о выпускѣ 3 внутренняго 5% займа 1908 г., согласно законодательному разрѣшенію. Указъ утверждаетъ выработанныя Комитетомъ финансовъ условія совершенія займа.—Собр. уз. 1908 г. № 614.

юридической литературѣ *), въ которой указывалось на умаленіе въ этомъ отношеніи правъ законодательныхъ органовъ. Не вдаваясь въ разборы этихъ споровъ, скажемъ лишь, что каждая конституція имѣетъ въ данномъ отношеніи, какъ и въ другихъ, свои своеобразные оттѣнки; наша же конституція, вообще, допускаетъ много изъятій въ пользу власти Верховнаго управленія. Такъ это имѣется и въ этомъ случаѣ. Если мы посмотримъ на французскую практику, то увидимъ, что парламентъ опредѣляетъ, въ какой формѣ заемъ долженъ быть выпущенъ, его проценты и расходы по реализаціи, а министръ финансовъ назначаетъ день и мѣсто подписки, размѣра вносимаго предварительнаго платежа. Въ Германіи же, по положенію объ имперскихъ долгахъ 19 марта 1900 г.,—канцлеръ, а въ Пруссіи—министръ финансовъ ведетъ переговоры о займѣ, опредѣляетъ нарицательный капиталъ, высоту процента, эмиссіонный курсъ и другія условія. Такимъ образомъ у насъ есть извѣстное сходство, въ данномъ случаѣ съ Германіей и Пруссіей **). Право совѣщательныхъ органовъ въ данномъ случаѣ принадлежитъ Совѣту министровъ и Комитету финансовъ вмѣстѣ, но иногда и одному Комитету финансовъ ***).

Кромѣ указанныхъ нами случаевъ дѣйствія Верховнаго управленія, имѣются еще и такіе, которые подчинены этому порядку по установившейся практикѣ, безъ указанія въ законѣ на обязательность разсмотрѣнія ихъ въ законодательномъ порядкѣ. Сюда слѣдуетъ отнести примѣненіе власти диспенсивной, установленія, въ отдѣльныхъ случаяхъ, изъятія изъ общаго дѣйствія законовъ. Таковыя установлялись ранѣе получившими Высочайшее утвержденіе положеніями Комитета министровъ или докладами отдѣльныхъ министровъ. Нынѣ это имѣетъ мѣсто не

*) См., напр., ст. Л. Ясинопольскаго—Изъ области нашего бюджетнаго права.—Изд. СПБ. Полит. инст. т. IX. ч. I—1908 г.

**) Это и было заявлено министромъ финансовъ В. Н. Коковцевымъ въ Гос. Думѣ по вопросу о 118 ст. и о займахъ „....мы именно руководились тѣмъ примѣромъ, который мы черпаемъ въ законодательствѣ германскомъ". Стен. отч. 3 созыв. сс. II зас. 23—28 ноября 1908 г., стр. 1954.

***) См. Выс. ук. 11 января 1908 г. О выкупѣ новыхъ разрядовъ билетовъ госуд. казнач. и объ утвержденіи положенія о сихъ билетахъ..... Нынѣ, согласно съ представленіемъ министра финансовъ, разсмотрѣннымъ въ Комитетѣ финансовъ, въ порядкѣ 3 ст. Учрежд. о семъ Комитетѣ.... Точно также указъ 19 іюня 1908 г., опредѣляющій условія выпуска займа, упоминаетъ лишь объ одномъ Комитетѣ финансовъ.

по докладу отдѣльнаго министра, а по журналамъ Совѣта министровъ. Диспенсанція по прежнимъ основнымъ законамъ имѣла правильно обоснованное положеніе и широкое поле примѣненія. Ст. 70 осн. зак. (изд. 1892 г.) говорила, что „Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій, или особенно на какой-либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ". Въ настоящихъ законахъ эта статья не воспроизведена, но тѣмъ не менѣе понятіе диспенсаціи не исчезло, и Лазаревскій говоритъ: „Слишкомъ много у насъ законовъ, примѣненіе которыхъ можетъ вызывать существенныя затрудненія, и по отношенію къ которымъ устраненіе права диспенсаціи привело бы къ послѣдствіямъ крайне нежелательнымъ" *). Помимо указанной статьи, говорившей о диспенсаціи, указаніе на нее давало и учрежденіе Комитета министровъ, чрезъ который проходили вопросы, устанавливавшіе изъятіе изъ общаго дѣйствія законовъ. Практика эта перешла отъ Комитета къ Совѣту министровъ и осуществленіе ея имѣетъ, такимъ образомъ, мѣсто подъ отвѣтственностью сего послѣдняго, въ порядкѣ Верховнаго управленія. Изъ статей основныхъ законовъ о диспенсаціи упоминаетъ ст. 23, которая говоритъ, что Государю Императору принадлежитъ „сложеніе, въ путяхъ Монаршаго милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ни чьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права". По учрежденію прежняго Г. Совѣта (ст. 31 п. 19, изд. 1901 г.) дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій проходили въ законодательномъ порядкѣ, нынѣ эти дѣла являются какъ бы изъятіемъ изъ общаго дѣйствія закона, причемъ положеніе ихъ соотвѣтствуетъ положенію, описанному Гарейсомъ (см. пр. стр. 176). Что же касается до существующей по традиціи практики Совѣта министровъ въ этой области, то сюда относятся установленіе изъятій по отношенію къ таможенному уставу, сложеніе различныхъ взысканій, льготы по сложенію акцизовъ и иныя, связанныя съ государственнымъ хозяйствомъ, изъятія изъ законовъ, относящихся до государственнаго хозяйства, изъятіе изъ законовъ фискальныхъ (уступки, разсрочки, отсрочки, сложеніе акциза и проч.), отступленія отъ законовъ строительныхъ, въ смыслѣ предоставленія большей свободы распоряженія, изъятіе изъ гражданскихъ за-

*) Назв. соч., стр. 222—223.

коновъ, въ видѣ отступленія отъ общихъ правилъ о маіоратныхъ и фидеикоммиссныхъ имѣніяхъ, назначеніе усиленныхъ пенсій, въ изъятіе изъ пенсіоннаго устава, увольненія изъ подданства (запрещенное по закону вообще и могущее имѣть мѣсто въ силу отдѣльнаго испрошенія Высочайшаго разрѣшенія министромъ внутреннихъ дѣлъ чрезъ Совѣтъ министровъ) и пр., предусмотрѣть которыхъ въ законодательномъ порядкѣ является немыслимымъ, а разрѣшеніе отдѣльнаго случая въ этомъ порядкѣ явится излишней формальностью *). Вопросъ о положеніи диспенсаціи по нашему праву остается открытымъ—съ одной стороны существующая практика, отдѣльные случаи, предусмотрѣнные учр. Совѣта министровъ, отсутствіе категорическаго запрета диспенсаціи, подобно ст. 1 англійскаго билля о правахъ и ст. ст. конституціи:

---

*) Въ засѣданіи Госуд. Думы 20 февраля 1909 г. членъ Гос. Думы бар. А. Ф. Мейендорфъ говорилъ о нарушеніи основныхъ законовъ, въ видѣ измѣненія въ формѣ Высочайше утвержденнаго положенія Военнаго Совѣта §§ 19, 20 и 21 приложеній къ основнымъ законамъ о храненіи Государственной Печати. Такое же нарушеніе началъ раздѣленія законодательной и указной дѣятельности онъ видѣлъ и въ суждѣніяхъ Совѣта министровъ 16 сентября 1908 года о раздѣлѣ земель, отведенныхъ въ общій надѣлъ одному изъ сельскихъ обществъ Воронежской губ. По мнѣнію бар. Мейендорфа, случаи изъятія изъ дѣйствія закона указаны въ ст. 23 основ. зак., Совѣтъ же министровъ въ этомъ дѣлѣ принципіально смотритъ такъ, что „на точномъ основаніи ст. 109 осн. зак., изд. 1906 г., къ компетенціи законодательныхъ установленій отнесены не всѣ предметы законодательства, а только тѣ дѣла, которыя указаны въ ихъ учрежденіяхъ, а между тѣмъ въ этихъ учрежденіяхъ дѣла объ изъятіяхъ отдѣльныхъ случаевъ изъ закона не предусмотрѣны. Слѣдовательно, Совѣтъ министровъ сталъ на ту точку зрѣнія, что изъятіе для всякаго любого случая, который имъ будетъ признанъ удобнымъ, можетъ быть представленъ на Высочайшее утвержденіе, въ порядкѣ Верховнаго управленія. Эта точка зрѣнія представляется колеблющей всецѣло силу закона, ту силу закона, о которой заботилась и прежняя государственная власть, и о которой, очевидно, должна заботиться и настоящая. Очень трудно опредѣлить, что такое будетъ „изъятіе" для отдѣльнаго случая, будетъ ли это отдѣльный случай, если взамѣнъ отсутствующаго, добровольно или принудительно, члена Г. Думы будетъ, въ виду изъятія, назначенъ, въ порядкѣ Верховнаго управленія, какой-нибудь живой экземпляръ любой выставки для того, чтобы замѣнить этого отсутствующаго? (Смѣхъ слѣва, шумъ). Неужели въ этой области не сознается всѣми, что сила закона такимъ взглядомъ подрывается въ корнѣ"? По мнѣнію бар. Мейендорфа, примѣненіе диспенсаціи ограничено одною лишь ст. 23 осн. зак. Palme (стр. 118—119) соглашается съ мнѣніемъ бар. Мейендорфа и находитъ, что взглядъ Совѣта министровъ на право диспенсаціи тенденціозенъ и ошибоченъ, и считаетъ возможнымъ примѣненіе ея, въ порядкѣ Верховнаго управленія, лишь тогда, когда на это имѣется ясное указаніе въ законѣ; пользованіе же ею Совѣтомъ министровъ непосредственно онъ считаетъ нарушеніемъ ст. 122 осн. зак.

67 бельг., 6 итал., 35 греческ., признаетъ какъ бы право существованія диспенсаціи, а съ другой умолчаніе о семъ правѣ основныхъ законовъ, кромѣ опредѣленныхъ случаевъ, указанныхъ въ ст. 23, заставляетъ считать примѣненіе диспенсаціи возможнымъ лишь тогда, когда о семъ точно упоминается въ законахъ. Это положеніе вызвало принципіальные споры, ярко обрисованные въ рѣчи члена Г. Думы бар. Мейендорфа въ засѣданіи Г. Думы 20 февраля 1909 г.

Дѣйствительно, если мы присмотримся къ дѣйствующимъ постановленіямъ законовъ, то въ то время, какъ пользованіе властью суспензивной предоставлено власти законодательной, о власти диспензивной соотвѣтствующаго постановленія не имѣется. Ст. 160 учр. мин. (прод. 1906 г.) говоритъ, что отношенія министровъ къ части законодательной состоятъ въ томъ, что они представляютъ о необходимости изданія новаго закона, или объ измѣненіи, дополненіи, *пріостановленіи дѣйствія* и отмѣнѣ прежняго; соотвѣтственно этому, редактирована и ст. 31 учр. Г. Думы, устанавливающая ея компетенцію. Такимъ образомъ, если, съ одной стороны, право изъятія не предоставлено опредѣленнымъ постановленіемъ исключительному вѣдѣнію законодательныхъ палатъ, то не упоминается и о предоставленіи его органамъ управленія. Такое положеніе вещей и отсутствіе опредѣленныхъ нормъ, санкціонируя порядокъ, перешедшій отъ прежней практики—qui tacet, approbat—представляетъ собой извѣстное неудобство, такъ какъ дастъ поводъ для смѣшенія дѣйствій Верховнаго управленія и законодательства.

Если мы присмотримся къ актамъ, издаваемымъ въ порядкѣ Верховнаго управленія, то увидимъ, что важное значеніе такого рода постановленій безусловно выдѣляетъ ихъ изъ общей сферы дѣйствія подчиненныхъ властей. Постановленія, подобно указаннымъ, не могутъ быть восприняты западными конституціями, признающими, въ отношеніяхъ законодательной и исполнительной властей, принципъ do, ut des, а потому проявляющими въ наложеніи руки на кошелекъ извѣстныя права на подчиненіе себѣ исполнительной власти. Такое положеніе властей имѣетъ то значеніе, что оно подчеркиваетъ полное отдѣленіе у насъ органовъ законодательныхъ и исполнительныхъ, причемъ послѣдніе подчиняются не законодательной власти въ ея цѣломъ, а лишь главѣ ея, объединяющей въ себѣ всѣ стихіи государственнаго властвованія, у которой они черпаютъ и свою власть и свои полномочія; вмѣстѣ съ тѣмъ эта Верховная власть, предоставивъ

правительству, въ случаѣ неправильной работы въ сложномъ законодательномъ механизмѣ, полномочія поддерживать и развивать государственную жизнь, признала для русской конституціи болѣе пригоднымъ принципы практичности и цѣлесообразности, чѣмъ теоретическихъ построеній, приводящихъ въ странахъ съ тѣми конституціями, которыя построены на компромиссахъ, въ минуту распрей между властью правящей и законодательной къ такому образу дѣйствій, на который указывалъ въ рѣчи 27 января 1863 г. Бисмаркъ: „Я утверждаю, что жизнь государства не можетъ остановиться, а потому тотъ, въ чьихъ рукахъ власть, вынужденъ, при конфликтѣ, пользоваться ею".

Послѣ краткихъ общихъ словъ о компетенціи Верховнаго управленія было бы весьма умѣстнымъ сказать нѣсколько словъ объ органахъ, нынѣ участвующихъ въ Верховномъ управленіи.

Мы уже перечисляли выше тѣ учрежденія, которыя помогаютъ монарху въ осуществленіи имъ Верховнаго управленія, видѣли и дѣйствія нѣкоторыхъ изъ нихъ. Подавая, такимъ образомъ, совѣтъ монарху, эти органы не всегда могутъ дѣйствовать единообразно. Тутъ возможны положенія Совѣта министровъ, Военнаго и Адмиралтействъ Совѣтовъ, меморіи департамента Государственнаго Совѣта, положенія Комитета финансовъ, наконецъ, отдѣльные доклады министровъ или главноуправляющихъ. Причемъ въ этой послѣдней области министры Двора и иностранныхъ дѣлъ, а также военный и морской имѣютъ особое положеніе *). Несмотря на то, что у насъ имѣется, повидимому, одинъ органъ, объединяющій всю административную дѣятельность—Совѣтъ министровъ —нельзя, однако, не признать у насъ раздѣленіе дѣлъ Верховнаго управленія на совѣтскія и внѣсовѣтскія. Въ этой области, несмотря на доминирующее вліяніе Совѣта министровъ, сохранилось, въ нѣкоторой степени, и самостоятельное дѣйствіе отдѣльныхъ министровъ. Когда въ 1905 г. **) была признана необ-

*) Учреж. Сов. мин. ст. 16: Дѣла, относящіяся до вѣдомства Императорскаго Двора и Удѣловъ, государственной обороны и внѣшней политики, вносятся въ Совѣтъ министровъ, когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе, или когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ сіе необходимымъ, или же когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ.

**) Совѣтъ министровъ, какъ учрежденіе, существовалъ съ средины XIX в., но фактически онъ собирался весьма рѣдко. Его учрежденіе 12 ноября 1861 г. говоритъ о цѣли его существованія: „дабы соблюсти общую систему и единство дѣйствій всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій".—Мысль о его образованіи возникла въ 1857 г. у гр. Блудова, причемъ первоначальное учрежденіе его было редактировано Императоромъ Александромъ II.

ходимость объединенія дѣйствія министерствъ по отношенію къ законодательнымъ органамъ, въ видѣ установленія извѣстнаго подобія западнаго кабинета, то мѣра эта и получила осуществленіе въ указѣ 19 октября 1905 г., въ которомъ говорится, „что... въ цѣляхъ вящшаго объединенія, необходимость коего вызывается также предстоящими министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, съ образованіемъ Государственной Думы, новыми обязанностями, признали Мы за благо установить соотвѣтственныя требованію времени мѣры къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій". Изъ этого видно, что указъ 19 октября имѣлъ задачей установить извѣстное общее объединеніе дѣйствій различныхъ министерствъ, на что указывалось уже въ засѣданіяхъ Комитета министровъ по исполненію указа 12 декабря 1904 г. Вотъ что говоритъ по этому поводу бар. Нольде *) въ своей статьѣ о Совѣтѣ министровъ: „То обстоятельство, что права Совѣта министровъ состоятъ изъ обязанностей министровъ, отражается и на отношеніяхъ между монархомъ и Совѣтомъ. Разъ монархъ управляетъ при посредствѣ министровъ и разъ министры въ осуществленіи этого содѣйствія связаны полномочіями Совѣта, то косвенно, рефлекторно, монархъ оказывается не юридически, но фактически ограниченнымъ этими полномочіями Совѣта". Бар. Нольде въ указанныхъ словахъ, говоря о правахъ Совѣта министровъ по отношенію къ монарху, имѣетъ въ виду западно-европейскіе кабинеты, гдѣ они пользуются извѣстными правами по отношенію къ Верховной власти, и гдѣ извѣстныя рѣшенія могутъ быть приняты лишь по одобреніи ихъ кабинетомъ. Такъ, напримѣръ, § 1 австрійскаго закона, 5 мая 1869 г. о порядкѣ пріостановленія конституціонныхъ гарантій—допускаетъ примѣненіе этой мѣры на основаніи рѣшенія всего министерства, одобреннаго императоромъ. Нашъ законъ не установилъ какихъ бы то ни было правъ Совѣта по отношенію къ монарху. Актъ, установившій его дѣятельность, достигъ 3-хъ цѣлей: 1) онъ объединилъ министерства въ одно правительство, по отношенію къ законодательнымъ органамъ; вотъ почему всѣ вопросы вѣдомства, не подчиненнаго въ своей дѣятельности Совѣту, какъ, напримѣръ, министерство иностранныхъ дѣлъ, въ тѣхъ отношеніяхъ, которыя касаются общихъ законодательныхъ вопросовъ, напр., бюджетъ, входятъ съ пред-

*) Очерк. Русск. Конст. Права, ч. II, стр. 121.

варительными представленіями въ Совѣтъ министровъ *); 2) установилъ такой органъ, который могъ бы быть ближайшимъ совѣтникомъ монарха, подать совѣтъ монарху въ дѣлахъ Верховнаго управленія; 3) онъ надѣлилъ этотъ органъ извѣстными правами, которыя дали ему власть разрѣшать извѣстные вопросы, въ силу своего собственнаго авторитета, какъ мѣру, одобренную коллегіей лицъ, изъ которыхъ каждый надѣленъ широкими правами и полномочіями.

Эти послѣднія права довольно оригинальны. Входя въ Совѣтъ съ представленіемъ о разрѣшеніи извѣстнаго мѣропріятія, министръ испрашиваетъ его у коллегіи равныхъ себѣ, а въ томъ числѣ и самого себя, т. е., говоря иными словами, сила рѣшеній этого органа основывается на суммѣ предоставленныхъ министрамъ полномочій.

Указъ 19 октября 1905 г. создалъ въ Россіи новое учрежденіе, хотя и извѣстное ранѣе законодательству, но не имѣвшее характера, правильно дѣйствующаго. Совѣтъ министровъ является новымъ учрежденіемъ, положеніе и компетенція котораго, съ одной стороны, какъ преемника бывшаго частью административнаго, частью вспомогательно-законодательнаго органа – Комитета министровъ, а съ другой—надѣленнаго извѣстными опредѣленными функціями, обращаетъ его въ нѣкоторое вылитое въ опредѣленныя формы учрежденіе, съ опредѣленно присвоенными ему правами. Этой опредѣленностью своей компетенціи Совѣтъ министровъ отличается отъ западно-европейскихъ кабинетовъ, гдѣ они имѣютъ характеръ установленія политическаго, а не административнаго. Чтобы ярче указать характеръ нашего Совѣта министровъ, мы сравнимъ отношенія его къ монарху съ отношеніемъ прообраза западныхъ министерствъ—англійскаго кабинета—

*) Если мы обратимся къ тому времени, когда новый объединенный органъ правительства Совѣтъ министровъ работалъ рядомъ съ одной палатой прежняго устройства Государственнымъ Совѣтомъ, т. е. въ концѣ 1905 г. и началѣ 1906 г., то мы увидимъ, что важнѣйшія мѣропріятія, по обсужденіи въ Совѣтѣ министровъ, направлялись, въ формѣ коллективнаго мнѣнія правительства, съ согласія монарха, въ Государ. Совѣтъ. Такъ, мы видимъ, напр., указаніе въ нѣкоторыхъ мнѣніяхъ Государственнаго Совѣта на то, что вопросъ былъ возбужденъ Совѣтомъ министровъ: Выс. ут. мн. Г. С. 9 февраля 1906 г. объ отвѣтственности за изготовленіе, пріобрѣтеніе, храненіе, ношеніе и сбытъ, безъ надлежащаго разрѣшенія, взрывчатыхъ веществъ и снарядовъ (Собр. уз. 1906 г. № 306); Выс. ут. мн. Г. С. 4 марта—временныя правила объ обществахъ и союзахъ (Собр. уз. 1906 г. № 308) и временныя правила о публичныхъ собраніяхъ (тамъ же № 309).

къ королю. Англійскій кабинетъ, не установленный никакими нормами закона, есть коллегія „слугъ короля“, приглашенныхъ королемъ, въ силу установившейся практики, изъ числа членовъ палатъ. Эта коллегія имѣетъ свои закрытыя засѣданія, принимаемыя на которыхъ рѣшенія сообщаются королю премьеръ-министромъ, какъ одно единогласное мнѣніе кабинета, безъ всякаго указанія на особыя мнѣнія *). Сужденія кабинета имѣютъ внутреннее связующее начало, но представленныя королю мнѣнія кабинета не имѣютъ обязательной силы для новаго министерства. Вмѣстѣ съ тѣмъ, сужденія кабинета не облекаются въ форму извѣстныхъ письменныхъ постановленій, которыя имѣютъ характеръ обще-обязательныхъ административныхъ распоряженій. На континентѣ кабинеты министровъ имѣютъ иногда опредѣленныя административныя функціи: напр., законы австрійскіе и французскіе допускаютъ прекращеніе конституціонныхъ гарантій лишь по утвержденному рѣшенію совѣта министровъ,—но вообще мы затруднились бы привести много опредѣленныхъ указаній въ западныхъ конституціяхъ о дѣятельности совѣта министровъ. Можемъ привести, напр., въ данномъ отношеніи постановленія французскихъ конституцій: ст. 19 конституціи 1870 г. гласила, что министры совѣщаются въ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ императора. По ст. 7 настоящей конституціи совѣтъ министровъ, въ періодъ между выбытіемъ одного президента и избраніемъ другого, облекается исполнительной властью **). Вообще же по всѣмъ конституціямъ мы увидимъ не дѣятельность совѣта министровъ, но единомышленное, солидарное мнѣніе министровъ; возьмемъ для примѣра аналогичную нашей ст. 87—ст. 14 австрійскаго основного закона 21 декабря 1867 г.; она требуетъ подписи императорскаго указа, имѣющаго силу временнаго закона, всѣми министрами. Наша ст. 87 говоритъ, что Совѣтъ министровъ представляетъ непосредственно Государю Императору „объ изданіи законодательной мѣры“. Такимъ образомъ, въ данномъ случаѣ въ австрійской, и вообще въ западно-европей-

*) Когда Георгъ IV былъ недоволенъ признаніемъ Каннингомъ независимости южно-американскихъ республикъ, онъ обратился къ лорду Ливерпулю съ предложеніемъ изложить ему отдѣльныя мнѣнія членовъ кабинета, на что кабинетъ отвѣтилъ, что представленное мнѣніе королю было высказано единогласно. Королева Викторія въ 1851 г. указала письмомъ премьеру на то, что статсъ-секретарь по иностраннымъ дѣламъ лордъ Пальмерстонъ не ставитъ ее въ извѣстность о всѣхъ политическихъ дѣлахъ. Слѣдствіемъ этого явилась отставка Пальмерстона.

**) Упоминается о декретѣ Сов. мин. еще въ ст. 4 зак. 25 февр. 1875 г. и ст. 12 зак. 16 іюля 1875 г.

ской практикѣ центръ тяжести лежитъ въ солидарномъ взглядѣ правительства на принятый вопросъ; у насъ этого нѣтъ: Совѣтъ подаетъ свое мнѣніе, но у него въ противовѣсъ англійской практикѣ, гдѣ король знаетъ лишь одно мнѣніе кабинета, могутъ быть нѣсколько мнѣній, и рѣшеніе спорнаго вопроса принадлежитъ въ этомъ случаѣ Государю Императору *). Такимъ образомъ, нашъ Совѣтъ министровъ сохранилъ, въ нѣкоторой степени, прежнюю систему министерскаго управленія покрывать свои рѣшенія Высочайшей санкціей, а не принимать на себя всецѣло отвѣтственность за свои рѣшенія, какъ это мы видимъ въ западно-европейской практикѣ, въ тѣхъ случаяхъ, когда актъ будетъ изданъ въ порядкѣ Верховнаго управленія. Это положеніе приводитъ насъ къ вопросу о надзорѣ за совѣтами, издаваемыми въ порядкѣ этого управленія. Ст. 108 осн. зак. говоритъ о правѣ законодательныхъ органовъ—„обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незакономѣрными". По поводу этого Palme дѣлаетъ выводъ, что запросу, со стороны палатъ, акты Верховнаго управленія не подлежатъ, а потому контроль палатъ не распространяется на Совѣтъ министровъ, департаменты Гос. Совѣта, Комитетъ финансовъ, Военный и Адмиралтействъ Совѣты и другіе органы Верховнаго управленія, какъ неподчиненные Сенату. На эту же точку зрѣнія становились при запросѣ въ Г. Совѣтѣ объ изданіи, въ порядкѣ ст. 87, закона о земствѣ въ шести западныхъ губерніяхъ 1 апрѣля 1911 г. предсѣдатель Совѣта министровъ П. А. Столыпинъ, министръ юстиціи И. Г. Щегловитовъ и членъ Г. Совѣта В. Ѳ. Дейтрихъ. Высказывая такую мысль, предсѣдатель Совѣта, вмѣстѣ съ тѣмъ принимая сдѣланный ему со стороны палаты запросъ, говорилъ: „если въ этомъ дѣяніи правительства была бы найдена какая-либо незакономѣрность, какое-либо нарушеніе основныхъ законовъ, то отвѣтственность за это всецѣло лежитъ на мнѣ, какъ на лицѣ, представившемъ этотъ актъ отъ имени Совѣта министровъ на утвержденіе Государя Императора и утаившемъ уклоненіе его отъ истиннаго смысла закона". Такимъ образомъ, отвѣтъ этотъ являлся

*) Ст. 18 учр. Сов. Мин. Если по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ Совѣтѣ мин., не состоялось единогласнаго заключенія, то на дальнѣйшее направленіе ихъ предсѣдатель Совѣта испрашиваетъ указаній Императорскаго Величества.

обусловленнымъ отношеніемъ министра къ законодательнымъ органамъ, не желавшаго брать на себя моральный упрекъ со стороны представительныхъ органовъ въ незаконномѣрномъ дѣяніи отвѣчавшаго не за Совѣтъ министровъ, но за свое собственное контрассигнированіе, на осн. ст. 215 учр. мин.

Помимо Совѣта министровъ, играющаго такую серьезную роль въ дѣлахъ Верховнаго управленія, имѣются еще спеціальные органы Верховнаго управленія, которые, состоя при верхней законодательной палатѣ, несутъ спеціальныя обязанности.

Эти учрежденія, вѣдающія дѣла высшаго государственнаго характера и состоящія изъ членовъ законодательной палаты, по назначенію, должны были бы быть разсмотрѣны нами въ связи съ законодательными органами, однако, ихъ характеръ органовъ Верховнаго управленія заставляетъ насъ взглянуть на нихъ въ настоящемъ мѣстѣ. Такихъ учрежденій при Государственномъ Совѣтѣ 4—два департамента и два особыхъ присутствія. По своему характеру они являются пережиткомъ того стараго Государ. Совѣта, когда дѣла, прежде обсужденія ихъ въ общемъ собраніи, поступали въ департаменты Совѣта и нерѣдко рѣшались тамъ въ окончательномъ видѣ. Въ дѣлахъ законодательнаго характера они нынѣ замѣнены комиссіями Совѣта, а дѣла административнаго характера этихъ прежнихъ департаментовъ, а равно и бывшаго соединеннаго присутствія Комитета министровъ и департамента Государственной Экономіи и сосредоточены въ этихъ учрежденіяхъ. Компетенціи перваго и второго департамента опредѣлены ст. ст. 68 и 69 учрежд. Гос. Совѣта *). Дѣла въ департаменты поступаютъ отъ министровъ и главноуправляющихъ чѣмъ, такъ сказать, указывается на высшее административное значеніе этихъ учрежденій, конкурирующихъ, въ этомъ отноше-

*) Къ вѣдѣнію перваго Департамента относятся: дѣла объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній, объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ и передачѣ фамилій и титуловъ, нѣкоторыя дѣла, поступающія изъ Сената, на основаніи его учрежденія, объ отвѣтственности членовъ Г. Совѣта и Г. Думы и высшихъ должностныхъ лицъ объ измѣненіи цѣли пожертвованія имущества, въ случаѣ невозможности исполнить волю жертвователя.

Второй Департаментъ вѣдаетъ: кассовый отчетъ министра финансовъ, годовые отчеты Государственнаго Банка и Государственныхъ сберегательныхъ кассъ, Дворянскаго и Крестьянскаго Поземельныхъ Банковъ, Петербургской и Московской Судныхъ Казенъ, дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ безъ ассигнованія средства изъ казны, объ образованіи и отводѣ участковъ казенной земли и др.

ніи, съ такимъ административнымъ органомъ, какъ Совѣтъ министровъ, съ той лишь разницей, что рѣшеніе департамента, какъ учрежденія, соединеннаго съ законодательной палатой, не можетъ быть предметомъ запроса со стороны законодательныхъ органовъ, и запросъ можетъ быть сдѣланъ лишь министру, внесшему туда дѣло на разсмотрѣніе. Вопросъ о положеніи этихъ учрежденій еще не разработанъ въ нашей юридической литературѣ, хотя уже и далъ мѣсто продолжительнымъ спорамъ въ Государственной Думѣ. Споры эти касались гарантій правительствомъ облигацій, выпускаемыхъ обществами, строющими желѣзныя дороги, и выразились въ запросѣ министру финансовъ, внесшему дѣло этого рода во второй департаментъ Г. Совѣта, о нарушеніи имъ ст. 69 учреж. Гос. Совѣта *) и показали полную неопредѣленность положенія этихъ учрежденій. Особыхъ присутствій при Гос. Совѣтѣ два. Одно для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената, другое—по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ и вознагражденіи ихъ вла-

*) См. Стеногр. отч. Госуд. Думы 3 созыва сессіи II, засѣданія 26 (3 декабря 1908 г.), 70 (5 марта 1909 г.) и 110 (8 мая 1909 г.). Въ этихъ дебатахъ министръ финансовъ ссылался на то, что указъ 23 апрѣля 1906 г., упразднивъ Комитетъ министровъ, передалъ дѣла Комитета министра и Соединеннаго Присутствія Ком. министровъ и департамента Государственной Экономіи, гдѣ вѣдались дѣла желѣзнодорожнаго строительства, въ департаменты Гос. Совѣта. При обсужденіи этого запроса членъ Думы Замысловскій сказалъ: говоря о незаконномѣрныхъ дѣйствіяхъ министра финансовъ, вы въ то же самое время констатируете и незаконномѣрныя дѣйствія второго департамента Государственнаго Совѣта, а по моему—это немыслимо, ибо здѣсь констатировать незаконномѣрныя дѣйствія тѣхъ членовъ законодательной Палаты, которые призваны къ сотрудничеству съ вами въ законодательной работѣ, никоимъ образомъ не приходится. На это члены Думы Шингаревъ и кн. Тенишевъ возражали, что запросъ направленъ не къ департаменту, а къ министру, внесшему это дѣло на его разсмотрѣніе, вопреки ст. 69 учр. Гос. Совѣта, которое не упоминаетъ о гарантіяхъ правительства въ желѣзнодорожномъ строительствѣ. На самомъ дѣлѣ вопросъ этотъ въ законодательствѣ остается открытымъ, относящіяся къ желѣзнорожному строительству двѣ статьи не упоминаютъ о правительственныхъ гарантіяхъ: п. 5 ст. 31 учр. Гос. Думы относитъ къ вѣдѣнію Думы „дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ", а ст. 69 учр. Гос. Сов. п. 6 къ вѣдѣнію второго департамента относитъ: „Дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, если не требуется ассигнованія средствъ изъ казны, а равно дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей въ тѣхъ случаяхъ, когда для сего требуется Высочайшее разрѣшеніе". См. также пр. *Озеровъ*—Основы финансовой науки, вып. 2, 1908 г., стр. 41—42.

дѣльцевъ. Дѣла въ этихъ присутствіяхъ, равно какъ и департаментахъ, не рѣшаются самостоятельно, а поступаютъ на Высочайшее утвержденіе, чѣмъ имъ придается характеръ Верховнаго управленія. Присутствіе по жалобамъ на опредѣленія департаментовъ Совѣта имѣетъ роль какъ бы совѣщательнаго органа, который высказываетъ свое мнѣніе по тѣмъ жалобамъ на опредѣленіе департаментовъ Сената, которыя, согласно ст. 217 учрежд. Сената, направляются на Высочайшее имя черезъ канцелярію Его Императорскаго Величества по принятію прошеній, главноуправляющей которой уже и вноситъ ихъ на разсмотрѣніе особаго присутствія. Присутствіе, не разрѣшая дѣла по существу, какъ вопроса чисто судебнаго, передаетъ, если находитъ изложенныя въ жалобѣ основанія заслуживающими уваженія, на разсмотрѣніе общаго собранія Сената (ст. 218 учр. Сен.), представляя свои заключенія и отдѣльныя мнѣнія на усмотрѣніе Государя Императора..

Вѣдѣнію другого присутствія, ведущему свое существованіе съ 20 февраля 1906 г., подлежатъ дѣла о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, временномъ ихъ занятіи, и установленіи права участія въ пользованіи ими для государственной или общественной пользы, а также дѣла о вознагражденіи частныхъ лицъ за имущества, отчуждаемыя ими временно и занимаемыя для государственной или общественной пользы. Повелѣнія объ отчужденіи такихъ имуществъ и о вознагражденіи владѣльцевъ издаются въ формѣ именныхъ указовъ, за собственноручнымъ Его Императорскаго Величества подписаніемъ, что, по старымъ основнымъ законамъ, означало осуществленіе этой мѣры въ законодательной формѣ, а нынѣ въ формѣ акта Верховнаго управленія, чѣмъ такой серьезный вопросъ, какъ вопросъ объ экспропріаціи, изнимается изъ компетенціи законодательныхъ органовъ, и изъятіе изъ общаго Положенія ст. 77 осн. зак. о неприкосновенности собственности допускается въ порядкѣ управленія Верховнаго. Равнымъ же образомъ и меморіи департаментовъ Гос. Совѣта, получая утвержденіе Государя Императора, является нынѣ актомъ Верховнаго управленія.

Послѣ всего изложеннаго, мы не можемъ не остановить нашего вниманія на чрезвычайныхъ актахъ управленія, по формѣ административныхъ, а по содержанію законодательныхъ, на изданіи, въ порядкѣ Верховнаго управленія, актовъ, требующихъ, по своему существу и по точному смыслу основныхъ законовъ, разрѣшенія въ порядкѣ законодательномъ. Говоря объ этомъ, мы

имѣемъ въ виду ст. 87 нашихъ основ. законовъ, предоставляющую Совѣту министровъ, въ случаѣ неотложности дѣла, требующаго разсмотрѣнія въ порядкѣ законодательномъ, при отсутствіи на-лицо законодательныхъ палатъ, представлять о немъ Государю Императору непосредственно. Вотъ что говоритъ редакція этой статьи: „Во время прекращенія занятій Гос. Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Совѣтъ министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно. Мѣра эта не можетъ, однако, вносить измѣненій ни въ основные государственные законы, ни въ учрежденія Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или Думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Г. Думу, въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы, соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ или его не примутъ Г. Дума или Г. Совѣтъ". Вопросъ объ этой статьѣ разобранъ въ спеціальныхъ монографіяхъ довольно подробно и основательно бар. Б. Нольде, а также Я. Магазинеромъ*).—Нельзя не отмѣтить, что вопросъ объ этой статьѣ имѣетъ значеніе болѣе политическое, чѣмъ юридическое. Мы не будемъ здѣсь входить въ разборъ сочиненій, названныхъ авторовъ, а постараемся, съ своей стороны, указать, какое положеніе, по нашему мнѣнію, эта статья, возбуждающая много толковъ, занимаетъ въ общей системѣ законодательнаго и административнаго строя. Мысль, вложенная въ эту статью, мысль объ изданіи временныхъ законодательныхъ постановленій, въ отсутствіе законодательныхъ палатъ, органами управленія не представляетъ собой вообще оригинальности въ области основныхъ законовъ, т. к. хорошо извѣстно многимъ конституціямъ: французской хартіи 1814 г., вюртембергской, гессенской, баденской, болгарской, датской, прусской, саксонской, турецкой, черногорской, японской, австрійской и нѣкоторыхъ другихъ. Я. Магазинеръ въ своемъ сочиненіи приводитъ постановленія 28 конституцій, говорящихъ о такомъ правѣ. Ст. 87 не предоставляетъ Совѣту министровъ законодательной власти, т. к. это противорѣчило бы и ст. 86 осн.

*) Извѣстія С.-Петербургскаго политехн. инст. 1907 г., т. VIII, бар. Б. Э. *Нольде* „Очерки русскаго конституціоннаго права; *Я. Магазинеръ* Чрезвычайно-указное право въ Россіи—1911 г.

зак., и ст. 12 учрежд. Сов. мин., и ст. 161 учрежд. министр., она и не называетъ издаваемыхъ, на основаніи ея, постановленій имѣемъ закона, хотя бы временнаго, а присваиваетъ имъ терминъ „мѣръ", требующихъ разсмотрѣнія въ порядкѣ законодательномъ. По своему характеру и формѣ изданія это есть своего рода акты Верховнаго управленія, отличающіеся отъ общаго ихъ типа тѣмъ, что они имѣютъ характеръ не постоянныхъ велѣній, а провизорныхъ нормъ и, касаясь вопросовъ, подлежащихъ обсужденію въ порядкѣ законодательномъ, лишь въ этомъ порядкѣ и могутъ пріобрѣсти постоянную обязательную силу. Наука присваиваетъ имъ наименованіе временныхъ законовъ или чрезвычайныхъ указовъ, кажется, что послѣднее наименованіе имъ подходитъ болѣе, такъ какъ въ сущности такія мѣры являются, съ внѣшней стороны, временными административными распоряженіями, изданными въ порядкѣ Верховнаго управленія, съ матерьяльнымъ содержаніемъ законодательнаго велѣнія. Изъ списка изданныхъ, въ порядкѣ ст. 87, постановленій мы видимъ, что они изданы въ формѣ актовъ управленія или въ видѣ Высочайше утвержденныхъ положеній Совѣта министровъ, или указа Правительствующему Сенату *), причемъ Высочайшая санкція на такихъ актахъ слѣдуетъ не въ формулѣ санкціи закона—„быть по сему",—а въ формѣ общей для всѣхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ, коими испрашивается какое-либо Высочайшее разрѣшеніе утвержденія. Такого рода принятіе министрами чрезвычайныхъ мѣръ, помимо законодательнаго порядка, предоставлялось имъ и до изданія 87 статьи. Комитетъ министровъ, обсуждавшій вопросъ о порядкѣ выполненія пункта перваго Высочайшаго указа 12 декабря 1901 г., соглашаясь съ мнѣніемъ д. т. с. Герарда, признавалъ желательнымъ, чтобы министры, если бы оказалась надобность придать принимаемымъ ими въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣрамъ (учр. мин. ст.ст. 158 и 314) обязательную силу на болѣе или менѣе продолжительное время, обязывались безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постояннаго закона въ установленномъ порядкѣ. То же мы читаемъ и въ Высочайше утвержд. мнѣніи Гос. Сов. 5 іюня 1905 г. Такимъ образомъ, ст. 87 выросла, до извѣстной степени, на почвѣ тѣхъ полномочій, которыя предоставлялись отдѣльнымъ министрамъ, или тѣхъ правъ, которыя принадлежали быв-

*) Сборникъ постановленій, изданныхъ въ порядкѣ ст. 87 осн. зак., изд. Госуд. Канцел. 1907 г.

шему Комитету министровъ. Изъ смысла ст. 87 можно убѣдиться, что принимаемыя, на основаніи ея, мѣры и есть въ сущности эти прежнія административныя чрезвычайныя постановленія, которыя для постоянной своей силы нуждаются въ законодательномъ ихъ разсмотрѣніи. Ст. 87 говоритъ, что дѣйствіе изданной, въ силу ея, „мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ и главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Гос. Думу, въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы, *соотвѣтствующій* принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Гос. Дума или Гос. Совѣтъ". Такимъ образомъ, эти прежнія чрезвычайныя полномочія измѣнились, въ связи съ объединеніемъ правительства въ лицѣ одного органа—Совѣта министровъ—и съ реформами законодательнаго порядка, и дали развитіе дѣятельности власти управленія въ смыслѣ, указанномъ ст. 87. И теперь въ тѣхъ случаяхъ, когда, при отсутствіи въ сборѣ законодательныхъ палатъ, является необходимымъ для правильнаго теченія государственной жизни принятіе какой-либо мѣры, подлежащей разсмотрѣнію въ порядкѣ законодательномъ, то Совѣтъ министровъ, считая желательнымъ изданіе такого рода мѣропріятія, испрашиваетъ на это согласіе монарха, который, дозволяя приведеніе его въ дѣйствіе на основаніи ст. 87, этимъ самымъ указываетъ, что, признавая въ данный моментъ осуществленіе этой мѣры неотложнымъ, желаетъ, чтобы эта мѣра, по миновании въ ней надобности, прекратила свою силу, или чтобы, въ случаѣ обращенія ее въ постоянную, онъ могъ выслушать по этому вопросу мнѣнія Думы и Совѣта. Всматриваясь въ сущность этого положенія и въ постановленія иныхъ конституцій, мы можемъ увидать различныя оттѣнки. Большинство конституцій нѣмецкихъ государствъ, говорящихъ о чрезвычайно-указномъ правѣ, указываютъ на предоставленіе этого права именно главѣ государства, а не правительству; напр., § 88 саксонской—король издаетъ указы, которые по природѣ своей подлежатъ обсужденію сословій, но которыхъ настоятельно требуютъ интересы государственнаго блага, и преходящая цѣль которыхъ, благодаря промедленію, могла бы утратить всякое значеніе. Такое указаніе на инициативу въ области изданія указа, на активное дѣйствіе главы государства, изложенное въ подобной или похожей редакціи, мы увидимъ въ § 66 баденской конституціи, въ § 88 — вюртембергской, въ § 73 — гессенской, § 25 -датской, § 27 черногорск., § 8—японской и друг. Ближе всего къ намъ подходитъ постановленіе турецкой конституціи

1876 г., которая (§ 36) говоритъ, что въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ министры могутъ издавать временныя распоряженія, и поскольку послѣднія согласны съ конституціонными постановленіями и санкціонированы императорскимъ праде, они имѣютъ временную силу закона, впредь до послѣдующаго одобренія палатой депутатовъ. Наша ст. 87 точно также говоритъ о временныхъ мѣрахъ, принимаемыхъ Совѣтомъ министровъ съ утвержденія Государя, а не спеціально объ указной дѣятельности монарха *). Въ то время, какъ по приведеннымъ постановленіямъ конституцій выдвигается спеціальное указное право главы государства, наша 87 ст. (равно какъ и 36 турецкой конституціи), говоритъ объ особой спеціальной функціи Совѣта министровъ, объ его въ этой области правахъ и ограниченіи ихъ. Сопоставляя ст. 87 съ другими соотвѣтствующими ей въ иныхъ конституціяхъ, мы видимъ, что тамъ изданный чрезвычайный указъ вносится весь цѣликомъ на разсмотрѣніе палатъ **). У насъ положеніе иное. Мѣра, принятая на основаніи ст. 87, по существу своему, какъ актъ Верховнаго управленія, не подлежитъ ближайшему контролю, и лишь лицо, контрассигнировавшее этотъ актъ, несетъ за него отвѣтственность. Вотъ почему мы не согласны съ мнѣніемъ г. Магазинера, считающаго излишней скрѣпу, разъ есть указаніе въ текстѣ акта на ст. 87; въ этой скрѣпѣ и есть именно гарантія правильности и цѣлесообразности принятой мѣры ***). Ст. 87 заключаетъ въ себѣ собственно два момента. Во-первыхъ, мѣра, принятая въ порядкѣ Верховнаго управленія, которая сама по себѣ, какъ таковая, должна быть приведена въ дѣйствіе, за нее несетъ отвѣтственность контрассигнировавшее актъ лицо, дѣйствіе ея прекращается само по себѣ при указанныхъ въ статьѣ условіяхъ; въ противномъ же случаѣ она продолжаетъ дѣйствовать наравнѣ съ закономъ, и законодательные органы ее, какъ таковую, фактически не могутъ отмѣнить. Такъ, напр., указъ 9 ноября 1906 г. объ улучшеніи крестьянскаго землепользованія буквально дѣйствовалъ $3^1/_2$ года, пока не былъ замѣненъ соотвѣтствующимъ указу закономъ 14 іюня 1910 г. Однако, если эта мѣра можетъ быть отмѣнена, какъ таковая, лишь тѣмъ путемъ,

*) Ср. Паліенко, назв. соч., стр. 66.

**) Напр., § 60 *прусской*—Эти указы должны быть предложены на одобреніе палатъ, какъ только онѣ соберутся. § *38 бавар.* Такіе указы должны быть предложены ближайшему собранію ландтата. § *47 болгар.* Эти указы подлежатъ принятію перваго затѣмъ созваннаго народнаго собранія.

***) Ср. приведенныя на стр. 246 слова П. А. Столыпина.

какимъ возникла, до замѣны ея соотвѣтствующимъ закономъ, или умреть естественной законной смертью, то гарантіей противъ пользованія ею является шаткость устанавливаемыхъ ею нормъ, краткое ихъ существованіе. По точному смыслу ст. 87, на разсмотрѣніе Г. Думы вносится не самый изданный въ этомъ порядкѣ актъ, какъ говорится въ другихъ конституціяхъ, т. к. это явилось бы контролемъ акта Верховнаго управленія, а „соотвѣтствующій законопроектъ", который имѣетъ задачею продолжить существующее дѣйствіе предпринятой мѣры—это вторая сторона ст. 87. Этотъ взглядъ на особенность ст. 87 раздѣляетъ въ указанномъ сочиненіи бар. Б. Нольде. Въ томъ же видѣ онъ былъ высказанъ и министромъ юстиціи Н. Г. Щегловитовымъ въ Гос. Думѣ *). Представленіе законопроекта въ Г. Думу не имѣетъ никакого спеціальнаго значенія, а является общимъ правиломъ пріоритета думскаго разсмотрѣнія для министерскаго проекта. Попадая на разсмотрѣніе законодательныхъ палатъ, такой законопроектъ ничѣмъ не отличается отъ другихъ, но, отвергнутый, онъ влечетъ и прекращеніе дѣйствія той мѣры, которая, будучи принята на основаніи ст. 87, сохраняла свое дѣйствіе и при наличіи засѣданій Г. Думы, причемъ послѣдняя не могла внести какихъ-либо частичныхъ поправокъ въ дѣйствовавшую мѣру. Обѣ законодательныя палаты, т. е. Г. Дума и Г. Совѣтъ, могутъ парализовать дѣйствіе такой мѣры, принявъ законъ, прекращающій существованіе принятой мѣры, или отвергнувъ внесенный правительствомъ „соотвѣтствующій" законопроектъ; другихъ способовъ прекратить дѣйствіе такой мѣры палаты не имѣютъ **). Примѣромъ этого можетъ служить вопросъ о введеніи земства въ 6 западныхъ губерніяхъ, въ порядкѣ ст. 87, 14 марта 1911 г.

*) „Въ этой статьѣ (87) говорится о законопроектахъ, вносимыхъ по поводу изданныхъ мѣръ, законопроектахъ „соотвѣтствующихъ" (таково буквальное выраженіе ст. 87 осн. зак.) принятымъ мѣрамъ. Отсюда, по мнѣнію моему, слѣдуетъ, что прежде всего правительство, вносящее законопроекты, имѣетъ право въ законопроектѣ сдѣлать тѣ или другія отступленія отъ мѣры, которая была издана въ порядкѣ ст. 87, заботясь лишь о томъ, чтобы законопроектъ соотвѣтствовалъ изданной въ порядкѣ ст. 87 осн. зак., мѣрѣ въ своемъ существѣ (засѣданіе 21 мая 1907 г.—стен. отч. 2 Гос. Думы сес. II, зас. 43, стр. 883—884).

**) Мы не можемъ согласиться съ мнѣніемъ Я. Магазинера, что одна Г. Дума, по собственной иниціативѣ, можетъ отмѣнить чрезвычайный указъ. г. Магазинеръ (стр. 125) ссылается на рѣшеніе этого вопроса Г. Думой 2 созыва, когда ею (17 апрѣля 1907 г.) былъ рѣшенъ вопросъ объ отмѣнѣ военно-

Положеніе это, принятое Г. Думой и отвергнутое Г. Совѣтомъ, было введено въ дѣйствіе на основаніи ст. 87 въ теченіе трехдневнаго перерыва засѣданій законодательныхъ палатъ. Будучи введено въ дѣйствіе, оно продолжало функціонировать въ теченіе послѣдовавшихъ 2 мѣсяцевъ засѣданій палатъ, причемъ послѣднія, несмотря на явное несочувствіе этому мѣропріятію, выразившемуся въ запросѣ предсѣдателю Совѣта министровъ, не могли сдѣлать никакой поправки въ введенномъ положеніи. Мы не можемъ согласиться, по отношенію къ нашей конституціи, съ высказаннымъ Я. Магазинеромъ положеніемъ, что чрезвычайно-указныя полномочія ввѣряются монарху конституціей, какъ главѣ власти законодательной, но осуществляются имъ въ качествѣ главы власти исполнительной. Если этотъ взглядъ выводится имъ изъ общаго положенія другихъ конституцій, то по нашей ст. 87, прямо по формѣ изданія распоряженій, подразумѣвается порядокъ Верховнаго управленія, хотя по существу акты, изданные на основаніи этой статьи, отличаются отъ другихъ актовъ Верховнаго управленія въ томъ, что въ то время, какъ послѣдніе имѣютъ твердую, постоянную силу, первые, какъ выражается бар. Нольде, осуждены на смерть при самомъ изданіи, какъ акты временные, являясь, такимъ образомъ, наиболѣе слабо обоснованными и развитыми отъ всѣхъ другихъ актовъ Верховнаго управленія. Нанося, при своемъ созданіи, ущербъ власти законодательной, такъ какъ, возникая исключительно въ предѣлахъ ея компетенціи, акты эти, при своемъ проведеніи въ жизнь, не имѣютъ никакой гарантіи своей жизнеспособности, а поэтому могутъ быть восприняты лишь при разрѣшеніи неотложнаго случая, въ твердомъ предположеніи, что принятыя мѣры впослѣдствіи не могутъ не быть зафиксированы въ законодательныя нормы законодательными палатами *). Дѣйствіе такого спеціальнаго случая Верховнаго управленія обусловлено наличіемъ трехъ фактовъ: во-первыхъ, неотложной необходимостью спѣшнаго разрѣ-

полевыхъ судовъ, отклоненный затѣмъ Г. Совѣтомъ. Самый этотъ фактъ отклоненія Совѣтомъ говоритъ противъ приведеннаго мнѣнія. Инициатива самостоятельной отмѣны чрезвычайнаго указа у Г. Думы безусловно существуетъ, но приведеніе этой мысли въ осуществленіе возможно лишь въ общемъ законодательномъ порядкѣ, т. е. при наличіи согласія всѣхъ трехъ частей законодательной власти.

*) Подобное предположеніе о принятіи палатами мѣръ, изданныхъ въ порядкѣ 87 ст., было высказано П. А. Столыпинымъ въ засѣданіи Г. Д. 16 ноября 1907 г. относительно аграрныхъ мѣропріятій.

шенія вопроса исключительно законодательнаго характера; во-вторыхъ, наличіемъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, вызывающихъ такую необходимость; въ-третьихъ, прекращеніемъ, въ моментъ возникновенія такой необходимости, занятій Государственной Думы. Всѣ эти три указанные фактора возбуждаютъ извѣстное толкованіе. Дѣйствительно, понятіе неотложной необходимости и чрезвычайныхъ обстоятельствъ весьма растяжимо и условно *) и едва ли можетъ быть ясно опредѣлено. Что же касается до выставленнаго въ законѣ условія—о „прекращеніи занятій въ Государственной Думѣ".—то яснаго единаго опредѣленнаго понятія существа этого прекращенія ни по нашей, ни по инымъ знающимъ институтъ чрезвычайныхъ распоряженій конституціямъ мы не можемъ установить. Нѣкоторыя конституціи ставятъ этотъ вопросъ въ зависимость отъ наличія сессіи: черногорская § 75 конституція предусматриваетъ изданіе въ „промежуткѣ между сессіями", японская § 8,—когда сессія закрыта; нѣкоторыя—отъ невозможности созыва для разсмотрѣнія такихъ вопросовъ парламента; напр., § 36 турецкой—„обстоятельства не позволяютъ собрать парламента",—§ 47 болгарской—„при невозможности созыва народнаго собранія"; другія выставляютъ отсутствіе палатъ въ еще болѣе неопредѣленномъ видѣ; напр., § 14 австрійской—„когда рейхсратъ не въ сборѣ"; § 63 прусской—„когда палаты не собраны", или § 25 датской—„риксдагъ не собранъ". Отсутствіе въ нашихъ законахъ яснаго подробнаго указанія на техническую сторону функціонированія нашихъ законодательныхъ органовъ, являясь существеннымъ пробѣломъ, даетъ основаніе къ спорамъ и о понятіи „прекращенія занятій Г. Думы". Въ то время, напр., какъ бар. Б. Нольде полагаетъ, на основаніи ст. 87, что подъ прекращеніемъ занятій надо разумѣть не только за-

*) Членъ Г. Совѣта М. А. Стаховичъ (засѣд. 2 апрѣля 1908 г.), возражая противъ спѣшности принятыхъ, въ порядкѣ ст. 87, мѣръ говорилъ: „Изманилъ? это положеніе длилось 30 лѣтъ, но непосредственно, почти предъ созывомъ Думы и Г. Совѣта, въ концѣ 30 года, измѣненіе вводится по ст. 87. Амурская дорога предпѣшена въ 1891 году, но прождавши 17 лѣтъ, все-таки нѣсколько милліоновъ задатковъ выдаютъ, въ порядкѣ статьи 87, передъ самымъ созывомъ Думы".—Членъ Г. Думы П. Н. Милюковъ—(зас. 31 октября 1908 г.) рѣчь объ указѣ 9 ноября 1906 г.: „Вѣдь товарищъ министра, обсуждая вопросъ о спѣшности и доказывая намъ, что нельзя было допустить и минуты отсрочки, съ другой стороны, далъ величайшій матеріалъ противъ себя. Онъ намъ сказалъ „въ первое время, пока населеніе съ нимъ освоилось, прошло нѣсколько мѣсяцевъ, въ теченіе которыхъ этотъ указъ почти не примѣнялся".

крытіе, но и пріостановку сессіи. Я. Магазинеръ, на основаніи ст. 87, говорящей о „прекращеніи занятій“, и ст. 99—о „перерывѣ занятій въ теченіе года“, присваиваетъ понятію перерыва занятій опредѣленное значеніе отсрочки занятій въ противоположность ихъ прекращенію. Подобное же разногласіе мы можемъ встрѣтить и въ преніяхъ въ нашихъ законодательныхъ палатахъ *).

Дѣйствіе нашей ст. 87 и аналогичныхъ съ ней, допускающихъ вторженіе со стороны власти административной въ компетенцію власти законодательной, слишкомъ всегда и вездѣ щепетильной по отношенію къ первой, несомнѣнно отзывается болѣзненно на законодательныхъ палатахъ, какъ покушеніе на ихъ права, и особенно, конечно, тамъ, гдѣ власть управленія не подчинена всецѣло власти законодательной, и вопросъ объ отвѣтственности министровъ не находится въ рукахъ палатъ. Но если это право, право, могущее быть использовано часто и въ политическихъ цѣляхъ, и имѣетъ иногда угрозу по отношенію къ законодательнымъ правамъ, то по нашимъ основнымъ законамъ въ самой же 87 статьѣ находятся и гарантіи противъ ея чрезмѣрнаго употребленія. Пользованіе ею поставлено въ столь условныя рамки, что, создавая неувѣренность въ твердомъ существованіи издаваемыхъ, на этомъ основаніи, нормъ, оно едва ли часто можетъ выходить за предѣлы мѣропріятій, не имѣющихъ длительнаго характера.

Изложивъ эту картину, которую представляетъ собой дѣйствіе у насъ Верховнаго управленія, слѣдуетъ немного познакомиться и съ теоретическими выводами, освѣщающими нѣсколько то самостоятельное положеніе власти управленія, которое признано нашими основными законами.

Нельзя не согласиться съ высказаннымъ выше взглядомъ Коркунова, что понятіе Верховнаго управленія есть понятіе весьма широкое, что этимъ словомъ можно назвать дѣятельность Верховной государственной власти, будь это единоличный органъ, или же коллегіальный. „Въ каждомъ государствѣ“, говоритъ онъ, „будетъ ли это монархія или республика, властвованіе про-

*) См., напр., засѣданіе Гос. Совѣта 1 апрѣля 1911 г. рѣчи членовъ Г. Совѣта: Н. С. Таганцева, Д. Д. Гримма, В. Ѳ. Лейтрихъ и министра юстиціи И. Г. Щегловитова о введеніи въ дѣйствіе земскаго положенія, на основаніи ст. 87, въ 6 западныхъ губерніяхъ, во время пріостановленія на три дня засѣданій законодательныхъ органовъ.

является не только въ исполненіи требованій существующихъ законовъ, но также въ изданіи новыхъ законовъ въ отмѣну старыхъ и въ разрѣшеніи вопросовъ, не опредѣленныхъ напередъ закономъ. Это свободное, неопредѣленное въ своемъ содержаніи раньше изданнымъ закономъ осуществленіе властованія обусловлено не особенностью органовъ власти, а особенностью цѣлей властованія и потому не зависитъ отъ той или другой формы правленія" *). Признавая такое широкое пониманіе Верховнаго управленія, мы должны были бы согласиться съ Энгельманомъ, относящимъ къ нему изданіе новыхъ законовъ, введенія обложенія и проч. Такой взглядъ былъ бы весьма правилепъ и логиченъ съ точки зрѣнія старой системы нашего властованія, когда не проводилось границъ между различными формами его волеизъявленія, и функція Верховнаго (или, какъ говоритъ Энгельманъ, суверепнаго) управленія являлась естественнымъ проявленіемъ единой, неразложенной на свои составныя части Верховной самодержавной власти. Но Энгельманъ и Коркуновъ не отрицаютъ наличія различія и въ старомъ строѣ понятія законодательства и администраціи. Это различіе, съ выдѣленіемъ опредѣленныхъ функцій въ вѣдѣніе новыхъ законодательныхъ органовъ, должно было обрисоваться еще яснѣе. Права нашихъ законодательныхъ органовъ не такъ всеобъемлющи, какъ, напр., права англійскаго парламента, очерченный ихъ кругъ дѣятельности оставляетъ широкое поле дѣятельности администраціи, особенно въ тѣхъ областяхъ, въ которыхъ не требуется регулирующихъ нормъ закона, а нужны политическіе акты, преслѣдующіе культурныя задачи,—въ этихъ актахъ, по словамъ Коркунова, должна проявляться „функція творческая, свободная, подчиненная закону только въ своихъ формахъ". Вотъ эти то акты, необходимые въ общеполитическихъ и культурныхъ цѣляхъ, акты, непротиворѣчащіе общему смыслу Высочайше утвержденныхъ и одобренныхъ законодательными органами законовъ, акты, въ которыхъ власть Верховная управительная не аннулируетъ силы власти Верховной законодательной, но проявляетъ свою дѣятельность и заботы въ цѣляхъ развитія благосостоянія страны, акты, не входящіе въ компетенцію органовъ подчиненныхъ, и составятъ сферу Верховнаго управленія. Помимо сего, законъ прямо предусматриваетъ регулированіе, въ порядкѣ Верховнаго управленія, тѣхъ требующихъ законодательной нормировки во-

*) Рус. Гос. Право, т. II, стр. 7.

просовъ, для которыхъ не имѣется на лицо положительно изданныхъ законовъ *). Было бы непослѣдовательно и не вполнѣ исчерпывающимъ вопросъ примѣнять сюда одну лишь теорію о делегаціи законодательной власти въ спеціальныхъ случаяхъ со стороны государственной власти. Эта теорія объ облеченіи главы государства въ отдѣльныхъ, точно опредѣленныхъ случаяхъ правомъ издавать распоряженія съ силою закона (verfassungsmässige Verordnungen), какъ правомъ делегированнымъ, могла имѣть мѣсто и успѣхъ во Франціи по отношенію къ президенту, но она не примѣнима къ русскому монарху, къ характеру октроанированной конституціи, ко всему историческому развитію понятія о нашей Верховной власти. Понятіе делегаціи законодательной власти, какъ частичнаго самостоятельнаго ея примѣненія въ опредѣленныхъ случаяхъ, нашло себѣ мѣсто у Лабанда въ его Staatsrecht des Deutschen Reiches. Французская школа юристовъ, отчасти, поддерживала и развивала этотъ взглядъ (La Ferrière, La juridiction administrative, Moreau, Le règlement administratif), но затѣмъ, въ лицѣ Esmein, Berthélemy, Duguit, признала, что сообщеніе президенту правъ по изданію въ опредѣленныхъ случаяхъ велѣній съ нормами, подлежащими обсужденію въ законодательномъ порядкѣ, не есть перенесеніе на него законодательной власти, а лишь расширеніе его административныхъ полномочій, а поэтому изданные имъ въ этомъ случаѣ акты подлежатъ провѣркѣ и контролю, какъ всѣ вообще акты административные. Англійская государственная практика, наоборотъ, несмотря на тонко развитую законодательную технику, прямо предоставляетъ Коронѣ въ Совѣтѣ право законодательства и созданія новыхъ установленій въ этомъ административномъ порядкѣ для колоній, что напоминаетъ нѣсколько наше Верховное управленіе **) въ отдѣльномъ

*) 174. (Учр. мин. по прод. 1908 г.). Гдѣ законы и учрежденія недостаточны, или когда, по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учрежденій, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Совѣтъ министровъ.

175. Отсюда возникаютъ два рода отношеній министровъ къ симъ вышимъ установленіямъ:

1) къ Правительствующему Сенату по дѣламъ исполнительнымъ общимъ

2) къ Совѣту министровъ по дѣламъ, требующимъ особеннаго Высочайшаго разрѣшенія.

**) Anson—Law and Custom—v. II p. II стр. 61, 62, 65, 76.—Статутъ 50, 51 Викт. предоставляетъ Коронѣ: „to establish law and institutions"....

случаѣ. Изъ такого взгляда на современную власть русскаго управленія выходило бы, что власть, даровавшая основные законы, надѣлившая законодательными правами Государственную Думу и Совѣтъ, сама себѣ делегировала часть принадлежащаго ей цѣлаго и что въ будущемъ возможна делегація ей полномочій по отдѣльнымъ вопросамъ. Положеніе нашей Верховной власти не даетъ возможности дѣлать такіе построенія, а поэтому принципы Верховнаго управленія покоятся не на делегаціи, а на разграниченіи функцій государственной власти. Признавая, такимъ образомъ, дѣйствія Верховнаго управленія въ установленныхъ случаяхъ самостоятельными, направленными къ установленію правильной работы правительственныхъ органовъ, порядка и развитія въ государственной жизни, идущими рядомъ съ велѣніями закона, мы не можемъ отказать иногда въ настоящее время такого рода велѣніямъ, изданнымъ въ порядкѣ Верховнаго управленія, въ силѣ закона, въ матеріальномъ смыслѣ. Такое воззрѣніе, допускающее возникновеніе общеобязательныхъ нормъ закона, помимо спеціальныхъ органовъ, извѣстно и наукѣ права: напр., Брунсъ *) утверждаетъ, что законъ возникаетъ всякій разъ, когда кто-либо, имѣющій на то власть, устанавляетъ объективную юридическую норму, регулирующую какія-либо отношенія и обязательную для этихъ отношеній. Однако, признавъ въ актахъ Верховнаго управленія наличіе нормъ закона въ матеріальномъ смыслѣ, мы должны будемъ имъ отказать въ этомъ наименованіи по точному смыслу Высочайшаго указа 23 апрѣля 1906 г., гласящаго, что изданные новые основные законы дополнены постановленіями, „точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ нераздѣльно власти Верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной“.

Такимъ образомъ, Верховное управленіе, охватывавшее прежде всю сферу проявленія дѣятельности Верховной государственной власти, нынѣ обособилось и вылилось въ самостоятельную форму. И хотя издаваемые въ этомъ порядкѣ акты и являются иногда, по своему содержанію, матеріальными законами, однако, съ формальной стороны, они будутъ лишь актами власти управительной. Чтобы опредѣлить ихъ характеръ и отличіе отъ закона вообще, мы можемъ воспользоваться вѣчно юными опре-

*) Bruns, das heutige Römische Recht, въ Encyclopädia v. Holtzendorf, стр. 436.

дѣленіями Сперанскаго. „Всякое повелѣніе Верховной власти", говоритъ онъ, „должно быть исполняемо, какъ законъ. Но повелѣніе отъ закона различается тѣмъ существенно, что предметъ перваго есть особенный, отдѣльный какой-либо случай, а предметъ второго есть постановленіе общаго правила, по коему надлежитъ поступать во всѣхъ случаяхъ одного и того же рода. Повелѣніе указуетъ, какъ поступать въ извѣстномъ и опредѣленномъ дѣлѣ, а законъ есть правило, какъ поступать всегда въ дѣлахъ сего рода". Вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдуя приведенному нами выше мнѣнію Зелигмана и Гарейса, мы можемъ добавить, что такія повелѣнія, носящія характеръ матеріальнаго акта, въ однихъ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ сохраняютъ силу самостоятельнаго акта, не подлежащую какому-либо контролю или измѣненію со стороны законодательныхъ учрежденій; въ другихъ же, какъ, напр., въ какихъ-либо временныхъ мѣрахъ, они, въ связи съ общимъ законодательнымъ вопросомъ, могутъ стать предметомъ сужденій и измѣненій въ обще-законодательномъ порядкѣ.

Входя въ разсмотрѣніе вопроса объ отграниченіи понятія закона отъ акта административнаго, мы воспользуемся для сего опредѣленіями Л. ф.-Штейна, Боригака и В. Ивановскаго, взгляды которыхъ соотвѣтствуютъ принципамъ нашей конституціи, а поэтому могутъ служить хорошими комментаріями. Л. ф.-Штейнъ въ своемъ сочиненіи „Handbuch der Verwaltungslehre" *), останавливаясь на вопросѣ отдѣленія понятія закона отъ распоряженія, говоритъ: „на ряду съ понятіемъ закона возникаетъ образованіе административнаго права, какъ права на изданіе самостоятельныхъ распоряженій рядомъ съ закономъ; это право, которое мы называемъ правомъ закономѣрныхъ распоряженій и является, въ узкомъ смыслѣ, основаніемъ всѣхъ остальныхъ правовыхъ нормъ въ этой области. Это право изданія распоряженій черпаетъ только свое содержаніе въ управленіи, жизненныя же его принципы лежатъ въ конституціи. Всякая конституція, которая не говоритъ ясно и подробно о существѣ и правовой силѣ распоряженій, вообще не выясняетъ одной изъ своихъ существенныхъ основъ, и оставляетъ въ сторонѣ главнѣйшій вопросъ нашего времени о понятіи и значеніи закономѣрныхъ распоряженій безъ всякаго выясненія ихъ содержанія"....

*) Стр. 29—30.

„Различныя категоріи распоряженій выходятъ не только изъ понятія распоряженія, какъ такового, но и обусловливаются тої функціей, которая принадлежитъ распоряженію въ сферѣ государственной жизни, такъ какъ теперь ясно представляется, что распоряженіе можетъ быть издано не въ силу лишь одного велѣнія закона, но и вызвано жизненными обстоятельствами, которыя должны быть регулированы закономъ. Оно не можетъ поэтому имѣть природу закона и быть простой покоящейся въ самой себѣ длительнаго характера государственной волей, содержаніе которої обусловлено существованіемъ однообразной природы вещей. Оно должно вступать въ дѣйствіе въ полномъ сознаніи того, что оно обусловлено обстоятельствами, съ ними оно измѣняется и вмѣстѣ съ ними перерабатывается. Оно должно въ этомъ процессѣ постепеннаго измѣненія идти на встрѣчу различными формами своего изложенія. Поэтому невозможно издавать распоряженія такъ, какъ издается законъ,—должна существовать извѣстная система формъ, въ которыя они облекаются". Штейнъ признаетъ существованіе трехъ такихъ формъ: чрезвычайныя распоряженія (Nothverordnung), исполнительныя распоряженія (Vollziehungsverordnung) и административныя распоряженія (Verwaltungsverordnung, или provisorischen Gesetz·). „Первая форма выступаетъ тамъ, гдѣ чрезвычайное обстоятельство дѣлаетъ невозможнымъ проведеніе закона. Вторая есть обыкновенное приведеніе въ исполненіе велѣнія закона. Третье административное распоряженіе выступаетъ тамъ, гдѣ въ дѣлахъ управленія, которыя требуютъ для своего урегулированія законодательныхъ нормъ, послѣднихъ налицо не имѣется, и воля исполнительной власти должна заступить мѣсто законодательной. Оно пользуется, какъ государственная воля, стоящая на мѣстѣ закона, полнотой силы закона, но ошибочно называть его временнымъ закономъ, такъ какъ оно есть лишь распоряженіе. Обыкновенно бываетъ, что содержаніе его дѣлается предметомъ закона, но изъ этого еще не слѣдуетъ, что до той поры, пока налицо такого закона нѣтъ, оно не пользуется такою же силой, какъ и законъ".

Борнгакъ *), касаясь понятія административнаго распоряженія, говоритъ: „Что составляетъ собственно предметъ королевскаго управленія, можно лишь опредѣлить съ отрицательной стороны—это именно все то, что не входитъ въ компетенцію за-

*) Bornhak. Preus. Staatsrecht. t. I. 437.

конодательства, такъ какъ законъ является ограниченіемъ свободной административной дѣятельности. Это положеніе имѣетъ силу и по отношенію къ тѣмъ правовымъ нормамъ, которыя издаются въ силу королевскаго права на изданіе распоряженій. Въ порядкѣ королевскаго распоряженія, могутъ быть изданы всѣ тѣ правовыя нормы, которыя не отнесены къ предметамъ законодательства".

В. Ивановскій, признавая у насъ, въ опредѣленныхъ случаяхъ, примѣненіе въ формахъ Верховнаго управленія делегаціи законодательной власти *), вмѣстѣ съ тѣмъ говоритъ: „Нѣкоторыя распоряженія, по обязательной силѣ, ничѣмъ не отличаются отъ законовъ, таковы исключительныя распоряженія (Nothverordnungen), издаваемыя административными органами въ какихъ-либо исключительныхъ или крайнихъ случаяхъ и затрагивающія такія права, которыя находятся подъ защитою закона, или создающія новыя права и соотвѣтствующія имъ обязанности, или устанавливающія вообще то, что не предусмотрѣно закономъ, или отмѣняющія какія-либо законы. Такія распоряженія временны, оправдываются исключительными условіями и должны быть рано или поздно санкціонированы органомъ верховной государственной власти. Случаи изданія такого рода распоряженій должны быть, по возможности, точно опредѣлены закономъ".

„Наконецъ, есть еще одна категорія распоряженій, по содержанію своему весьма близко подходящихъ къ законамъ; это, такъ называемыя, законом'Ѣрныя распоряженія (verfassungsmässige Verordnungen), издаваемыя главою государства и министрами подъ ихъ отвѣтственностью и устанавливающія не только тѣ или другія административныя нормы и правила дѣятельности установленій, но и права съ соотвѣтствующими имъ обязанностями. Эта послѣдняя категорія распоряженій есть явленіе сравнительно новаго времени, возникшее, во всякомъ случаѣ, не ранѣе установленія въ западно-европейскихъ государствахъ конституціонной монархіи. Конституціонное устройство, характеризующееся особой организаціей Верховной власти, принесло съ собой новый, сравнительно съ прежнимъ временемъ, процессъ установленія законовъ, при помощи участія въ этомъ процессѣ народнаго представительства и главы государства. Но глава государства, являющійся въ конституціонныхъ странахъ въ то же время и гла-

*) Учебн. русск. госуд. право, стр. 405.

вою исполненія, получилъ право самостоятельно издавать распоряженія вышеуказаннаго характера подъ отвѣтственностью министровъ, если бы эти распоряженія противорѣчили конституціи или клонились къ явному ущербу для государства. Подобное же право въ конституціонныхъ государствахъ принадлежитъ и самимъ министрамъ, какъ непосредственно зависящимъ отъ главы исполненія. Основаніемъ для существованія этой категоріи распоряженій является сама государственная жизнь съ ея многообразными проявленіями, съ ея безчисленными потребностями и отношеніями; все это разнообразіе проявленій государственной жизни, находящееся притомъ же въ непрерывномъ процессѣ видоизмѣненія условій существованія, не можетъ быть, хотя бы приблизительно, предусмотрѣно и регулировано законодательствомъ. Органъ Верховной власти, при помощи законодательства, установляетъ лишь основныя, слѣдовательно, наиболѣе существенныя правоотношенія, не имѣя возможности касаться явленій, сравнительно, второстепеннаго значенія и предоставляя право регулированія этихъ явленій и отношеній какъ главѣ государства, такъ и его агентамъ подъ ихъ отвѣтственностью предъ народнымъ представительствомъ. Безъ существованія такихъ закономѣрныхъ распоряженій развитіе современныхъ государствъ было бы немыслимо; предоставить регулированіе и опредѣленіе всѣхъ явленій государственной жизни законодательству—значило бы обречь эту жизнь на постоянный застой и, въ конечномъ результатѣ,—упадокъ. Такимъ образомъ, разсматриваемая категорія распоряженій въ матеріальномъ отношеніи, т. е. по своему содержанію, можетъ ничѣмъ не отличаться отъ законовъ. Но если бы установленіе и опредѣленіе всякаго рода отношеній безъ всякихъ ограниченій могло служить предметомъ распоряженій, то между ними и законами, въ матеріальномъ отношеніи, не было бы уже никакого различія, и административные органы государства явились бы въ то же время и законодательными, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, были бы уничтожены и тѣ гарантіи гражданской свободы, которыя установлены политическимъ строемъ конституціонныхъ государствъ. Въ виду этого должна быть отыскана рѣзкая демаркаціонная линія между законами и разсматриваемой категоріей распоряженій. Съ формальной стороны сдѣлать разграниченіе между законами и распоряженіями весьма легко, по сколько дѣло идетъ о государствахъ конституціонныхъ. Законами являются всѣ тѣ юридическія нормы, которыя исходятъ отъ органовъ государственной власти, т. е., кото-

рыя разсмотрѣны и установлены представительными учрежденіями и утверждены главою государства. Такимъ образомъ, юридическія нормы, установленныя главою государства, безъ разсмотрѣнія и принятія ихъ палатами не будутъ имѣть значенія законовъ, но только правительственныхъ распоряженій" *).

Данныя выше опредѣленія ученыхъ юристовъ освѣщаютъ намъ положеніе нашего управленія и основныя черты его примѣненія. Чтобы дополнить ихъ опредѣленія существа нашего Верховнаго управленія, необходимо имѣть всегда въ виду, что наши основные законы послѣдовательно проводятъ разграниченіе между компетенціями власти законодательной и власти Верховнаго управленія. Вслѣдъ за этимъ возникаетъ еще одинъ вопросъ: каковыя же свойства актовъ Верховнаго управленія и въ чемъ заключается ихъ отличіе отъ другихъ актовъ управленія? Во-первыхъ—самостоятельность и независимость ихъ, основанная на раздѣленіи компетенціи власти законодательной и Верховнаго управленія. Во-вторыхъ, изданіе ихъ по совѣту существующихъ для сего органовъ. Обязательность этого положенія въ основныхъ законахъ не указана, но существованіе, съ одной стороны, органовъ Верховнаго управленія, не подчиненныхъ Сенату (ст. 1 учр. Прав. Сен.), а съ другой стороны, различіе, устанавливаемое ст. 24 осн. зак. между указами и повелѣніями Государемъ Императоромъ, издаваемыхъ „Имъ непосредственно" или „въ порядкѣ Верховнаго управленія", указываетъ на участіе въ этихъ вопросахъ извѣстныхъ органовъ. И фактически мы видимъ, что акты Верховнаго управленія, даже въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ нѣтъ яснаго указанія закона, издаются по совѣту подлежащихъ органовъ. Напр., ст. 15 осн. зак., говорящая, что „Государь Императоръ объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи", не упоминающая, подобно ст. 3 французскаго закона 1849 г. объ осадномъ положеніи, о соучастіи Совѣта министровъ, фактически примѣняется по совѣту Совѣта министровъ, что мы можемъ видѣть изъ соотвѣтствующихъ указовъ Сенату. Въ третьихъ, ихъ особое значеніе, равенство, по силѣ, законодательнымъ актамъ, въ смыслѣ обязательности для подчиненныхъ органовъ. Это вполнѣ понятно, такъ какъ власти подчиненнаго управленія, какъ говоритъ ст. 10 осн. зак., ввѣряется лишь опредѣленная степень власти отъ Государя Императора, вотъ

*) Тамъ же стр. 138 –139.

почему для этой власти, власти въ строгомъ смыслѣ исполнительной, обязательно точное и безпрекословное исполненіе велѣній актовъ Верховной власти, безъ различія ихъ изданія, въ формѣ ли Высочайше утвержденныхъ законовъ или повелѣній въ порядкѣ Верховнаго управленія.

Все изложенное нами дѣйствіе Верховнаго управленія, въ которомъ проявляется, въ большей или меньшей степени, непосредственное участіе монарха въ дѣлахъ управленія, представляетъ особую черту нашей конституціи, явившуюся естественнымъ слѣдствіемъ прежней нашей смѣшанной законодательно-административной системы управленія.

б) Управленіе подчиненное.

Помимо разсмотрѣннаго нами управленія Верховнаго, наши законы знаютъ еще другую власть управленія—управленіе подчиненное, „въ дѣлахъ котораго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Государя Императора, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣніямъ“ (ст. 10 осн. зак.). Этой второстепенной власти управленія было бы правильно и справедливо присвоить общераспространенный терминъ власти исполнительной. Назвать же всю власть, именуемую основными законами властью управленія, властью исполнительной, какъ это говорятъ западныя конституціи (см. ст. 29 белг., 12 болг., 3 венг., 27 греч., 5 итал., 55 нидерланд., 3 норв., 75 порт., 45 прусс., 38 серб.), по которымъ главѣ государства присвояется наименованіе носителя исполнительной власти, было бы, какъ это мы и видѣли, несоотвѣтствующимъ фактическому положенію вещей. Дѣйствительно, ст. 152 учр. мин. говоритъ, что, „въ порядкѣ государственныхъ силъ, министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“, но это положеніе, ведущее свое начало отъ гр. Сперанскаго, отражало его опредѣленіе русскаго монарха, какъ „единаго законодателя, судію и исполнителя своихъ законовъ“, и нынѣ оно можетъ имѣть отношеніе къ понятію управленія подчиненнаго, но не ко всему понятію управленія. Это отношеніе и воспроизводится въ цитированной только что второй части ст. 10 осн. зак., стоящей въ связи со ст. 17 осн. зак., по которой Государь Императоръ назначаетъ и увольняетъ министровъ и другихъ должностныхъ лицъ, если для послѣднихъ не установлено зако-

помъ иного порядка назначенія и увольненія, т. е. низшими органами власти, или путемъ избранія, какъ это имѣетъ мѣсто по отношенію къ земству, дворянскому, городскому и также, отчасти, волостному и сельскому управленію. По различнымъ инымъ конституціямъ мы видимъ, что главѣ государства, единолично или подъ отвѣтственностью министерства, предоставляется право въ томъ или иномъ отношеніи или, въ особыхъ случаяхъ, дѣйствія, похожее нѣсколько, по своему характеру, на Верховное управленіе; напр., конституція японская имѣетъ соотвѣтствующій нашему кругъ дѣлъ, рѣшаемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія: императоръ опредѣляетъ организацію различныхъ отраслей управленія, организацію и численный составъ арміи и флота въ мирное время, объявляетъ осадное положеніе. Равнымъ образомъ, въ западно-европейскихъ конституціяхъ имѣются тѣ или иныя находящіяся въ распоряженіи главы государства правомочія, которыя, хотя и могутъ быть названы формально дѣйствіями подзаконными, являясь осуществленіемъ предоставленныхъ имъ закономъ правъ, однако, по своему характеру и исключительности ихъ примѣненія, предполагаютъ признаніе за осуществляющей ихъ властью не шаблонное примѣненіе закона, а извѣстное высшее руководительство дѣлами, въ цѣляхъ культурныхъ или поддержанія общегосударственнаго порядка. Однако, такія полномочія единичны и не могутъ быть объединены и выдѣлены въ особое обширное понятіе Верховнаго управленія, подобное установленному нашими основными законами, и сливаются съ общимъ исполнительнымъ характеромъ административной власти западныхъ конституцій. Однако, за предѣлами власти Верховнаго управленія остается обширная область административныхъ дѣлъ какъ въ смыслѣ примѣненія къ конкретнымъ случаямъ дѣйствующихъ нормъ закона, такъ и въ формѣ различныхъ распорядительныхъ актовъ. Вотъ въ этой-то опредѣленной сферѣ дѣлъ административныхъ ввѣряется Государемъ Императоромъ властямъ подчиненнымъ, согласно установленнымъ для нихъ закономъ или Верховнымъ повелѣніемъ, извѣстныя правомочія. Такія власти, подчиненныя въ порядкѣ суда и управленія Сенату, являются въ точномъ смыслѣ исполнителями велѣній Верховной власти, изданныхъ какъ ею непосредственно, такъ и въ порядкѣ судебномъ, законодательномъ и Верховнаго управленія, въ семъ смыслѣ этимъ властямъ, пользующимся своими правами по уполномочію власти Верховной, объемлющей во всей своей полнотѣ власть государственную, и можетъ быть присвоено названіе исполнитель-

ныхъ. Эта власть въ своихъ дѣйствіяхъ во всемъ ея объемѣ и въ различныхъ областяхъ государственной жизни, въ лицѣ главъ ея различныхъ отраслей, является отвѣтственнымъ за правильность, цѣлесообразность и законность своихъ дѣйствій предъ тѣмъ, кто, по выраженію Шталя *), „есть персонификація государства“.

Это построенное въ іерархическомъ порядкѣ подчиненное управленіе имѣетъ связь и съ управленіемъ Верховнымъ въ лицѣ главъ вѣдомствъ министровъ, которые входятъ, съ одной стороны, въ составъ органовъ подчиненнаго управленія, съ другой - являются соучастниками въ изданіи актовъ Верховнаго управленія. Эта двойственность власти министровъ, основанная на точномъ смыслѣ и указаніи закона (ст. 7[1] учр. сов. мин. и ст. 174 и 175 учр. мин. пр. 1908 г.), поручающаго министрамъ, въ случаѣ недостаточности нормъ, дающихъ имъ возможность дѣйствовать въ качествѣ органа управленія подчиненнаго, обращаться къ органамъ управленія Верховнаго, является естественнымъ слѣдствіемъ новаго построенія нашей административной власти. Если участіе министровъ въ изданіи актовъ Верховнаго управленія обусловлено опредѣленными случаями, то дѣйствіе ихъ въ предѣлахъ управленія подчиненнаго обусловлено опредѣленными нормами. Но и въ этой сферѣ управленія подчиненнаго имѣются иногда такіе вопросы, которые, будучи серьезны, сами по себѣ требуютъ общаго правительственнаго разсмотрѣнія, и въ этихъ случаяхъ Совѣту министровъ приходится дѣйствовать не какъ органу, надѣленному по закону самостоятельной компетенціей, не какъ органу Верховнаго управленія, но какъ органу исполнительному, состоящему при Верховной исполнительной власти. Указаніе на такія дѣла, общее происхожденіе которыхъ основывается на первѣйшимости министра разрѣшить тотъ или иной вопросъ самостоятельно, дастъ намъ ст. 177 учр. мин. (по прод. 1908 г.), которая говоритъ, что къ дѣламъ исполнительнымъ, требующимъ особеннаго Высочайшаго разрѣшенія и потому восходящимъ отъ министерствъ въ Совѣтъ министровъ, принадлежатъ вообще всѣ предметы управленія, предполагающіе новый распорядокъ или дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ принятыхъ и Высочайше утвержденныхъ. Министръ самъ по себѣ есть органъ власти исполнитель-

*) Philosophie des Rechtes II.

ной, и ст. 154 учр. мин. таковой и понимаетъ его власть. Но, по существу, нѣкоторые министры, въ предѣлахъ своихъ компетенцій, имѣютъ нѣкоторое иное положеніе, и таковое обусловлено отношеніемъ ихъ къ Совѣту министровъ, какъ органу, объединяющему министровъ и главноуправляющихъ, принадлежащихъ къ общему министерскому устройству; такъ, напр., ст. 17 и 16 учр. Совѣта министровъ *) предоставляютъ министрамъ: Двора, иностранныхъ дѣлъ, военному и морскому болѣе независимую, нежели для другихъ, отъ Совѣта дѣятельность. Вмѣстѣ съ тѣмъ изъятіе, согласно пр. 1 къ ст. 1 учр. Совѣта, ревизіонной дѣятельности Государственнаго контроля изъ компетенціи Совѣта министровъ, обособливаетъ положеніе государственнаго контролера. Оберъ-прокуроръ синода, не входившій въ составъ Комитета министровъ (его учрежд. ст. 17), хотя теперь и принадлежитъ фактически къ составу кабинета, но учрежденіе министерствъ его не знаетъ и положеніе его опредѣлено еще инструкціей Петра В. 1722 г. Будучи въ Синодѣ „окомъ государевымъ“, въ Совѣтѣ онъ является, съ одной стороны, представителемъ вѣдомства, а съ другой—министромъ безъ портфеля.

Являясь исключительно органомъ власти исполнительной, такъ какъ министерства, согласно ст. 153 учр. мин., и установлены на тотъ предметъ, чтобы доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе, министры несутъ и отвѣтственность за неисполненіе своихъ обязанностей, въ качествѣ исполнителей велѣній закона. Выше уже говорилось объ общемъ порядкѣ ихъ отвѣтственности и объ отвѣтственности за контрасигнированный актъ, здѣсь слѣдуетъ еще отмѣтить, что министры, какъ органы подчиненные, отвѣтствуютъ, если они, превышая свою власть, предпишутъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія, или же, въ силу своего бездѣйствія, нанесутъ государству ущербъ. Средствами для возбужденія отвѣтственности могутъ явиться: 1) жалобы, приносимыя Верховной власти, 2) донесенія мѣстныхъ начальствъ, въ случаѣ принужденія ихъ министрами къ нарушенію законовъ и

*) Ст. 16 учр. Совѣта министровъ: Дѣла, относящіяся до вѣдомства Императорскаго Двора и удѣловъ, государственной обороны и внѣшней политики, вносятся въ Совѣтъ министровъ, когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе, или когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ сіе необходимымъ, или же когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ.

созданію новыхъ, 3) судъ надъ подчиненными министрамъ лицамъ, когда окажется, что они дѣйствовали по ихъ предписанію, 4) ревизіи губерній, при которой обнаружится превышеніе министрами власти, 5) разсмотрѣніе отчетовъ министровъ. Если Сенатъ найдетъ со стороны министра злоупотребленія, то онъ затребуетъ отъ него объясненія, и, въ случаѣ неудовлетворенія ими, долженъ представить дѣло Его Величеству *).

Помимо центральнаго вѣдомства, министру подчинены и мѣстные органы. Все это взятое вмѣстѣ образуетъ спеціальный кругъ управленія, подчиненнаго, во всей совокупности, министру, отъ котораго оно получаетъ инструкціи, и за дѣйствія котораго министръ несетъ отвѣтственность.

Вотъ въ общихъ чертахъ положеніе подчиненнаго управленія, основаннаго на іерархическомъ подчиненіи должностныхъ лицъ, дѣйствующихъ въ опредѣленныхъ рамкахъ предоставленныхъ имъ полномочій, безо всякаго вторженія, съ ихъ стороны, въ разрѣшеніе вопросовъ принципіальныхъ.

---

*) Учрежд. мин. ст. 216 (изд. 1892) и по прод. 1906 г. ст. 217 и 218.

Глава VIII.

Власть самодержавная.

Разсмотрѣвъ тѣ три государственныя власти, которыя, по мнѣнію правовѣрныхъ юристовъ, составляютъ основу государственной жизни, мы не можемъ не указать снова на то, что послѣдняя всегда должна носить на себѣ индивидуальный характеръ. XIX вѣкъ слишкомъ много внесъ въ жизнь человѣчества и человѣческой личности, развивъ понятіе индивидуальности, и логическимъ послѣдствіемъ этого должно явиться и признаніе за государствомъ права на развитіе своей жизни не по писаннымъ узкимъ конституціоннымъ шаблонамъ, а по свободнымъ путямъ своего внутренняго индивидуальнаго сознанія. Мы знаемъ какой критикѣ теперь стали подвергаться и старые отвлеченные принципы конституціоннаго государства и идеи заимствованнаго, несложившагося на родной почвѣ парламентаризма. Вотъ почему кажется, что въ настоящее время прочность государственнаго строя должна основываться на гармоніи между основанными на историческихъ и психологическихъ явленіяхъ принципами государственной власти и сознаніемъ ея подданныхъ, а лишь при этихъ условіяхъ конституціонный строй можетъ получать правильное прогрессивное развитіе. Исходя изъ этой точки зрѣнія, мы прежде чѣмъ приступить къ дальнѣйшему должны будемъ нѣсколько остановить наше вниманіе на томъ фактѣ, что господствовавшее въ теченіе всего XIX вѣка ученіе о государственной власти стало подвергаться критикѣ и встрѣчать извѣстное разочарованіе въ своемъ построеніи.

Недовольство выработаннымъ XIX в. политическимъ и административнымъ строемъ не можетъ не поколебать и вѣру въ безусловную необходимость извѣстныхъ теорій. Когда въ настоящее время идетъ переоцѣнка всѣхъ понятій, когда міръ въ исканіи какого-то недостижимаго земного идеала начинаетъ въ послѣд-

нее время проявлять извѣстное разочарованіе въ своихъ стремленіяхъ, это разочарованіе передается и въ область политическихъ ученій, въ область тѣхъ ученій, въ которыхъ, начиная съ Русо, проповѣдывалось, что идеальное государство дастъ человѣчеству и рай и блаженство. Въ различнаго типа конституціяхъ искали страны этого идеала, исторія Франціи XIX в. съ ея многочисленными переворотами и различными системами государственнаго строя указываетъ, какъ много и съ какими рѣками крови люди ищутъ въ государствѣ этого идеала. Представители науки государственнаго права обожествили эту науку, облекли понятіе государства въ божескія почести и вмѣсто того, чтобы признать, что оно существуетъ для человѣчества, объявили, что человѣчество существуетъ для него. Такое возвеличеніе понятія государства, несомнѣнно, поставило населеніе въ извѣстный конфликтъ съ его велѣніями, такъ какъ нерѣдко они не могли соотвѣтствовать, до извѣстной степени, и народной психикѣ и общему народному сознанію, а подчасъ являлися творящими извѣстныя новыя нормы морали, не согласующіяся иногда съ общими принципами морали существующей. Одинъ изъ наибольшихъ апологетовъ божеской власти государства пр. Іеллинекъ говоритъ, что государство находитъ въ самомъ себѣ основанія своихъ правъ и обязанностей *). Сильнѣйшей и крайней реакціей противъ такихъ идолопоклонническихъ идей уже давно явился анархизмъ, какъ философская теорія, которая въ своихъ выводахъ, отстаивая индивидуальную свободу человѣка, видѣла въ его внутреннемъ сознаніи тѣ нормы, которыми должны руководствоваться люди въ своихъ отношеніяхъ безъ помощи государственной власти. Одни, какъ, напр., Л. Толстой, видятъ такимъ началомъ—любовь, другіе, какъ, напр., М. Штирнеръ и Ницше—личный эгоизмъ. Однако теорія анархическаго государства не выдерживаетъ въ настоящее время критики, такъ какъ человѣчество слишкомъ связано въ своихъ отношеніяхъ между собой и чрезвычайно нуждается въ регулирующихъ эти отношенія нормахъ. Но идея божественности государственной власти съ ея основой — неограниченной волей народа, теорія старыхъ энциклопедистовъ постепенно стала встрѣчать возраженія со стороны писателей, разсматривавшихъ государство съ

*) Iellinek—Gesetz und Verordnung s. 196.—Der Staat findet den Grund seiner Rechte und Pflichten in sich selbst.

соціологической, психологической и моральной точекъ зрѣнія. Теорія слишкомъ скользила по поверхности жизни, и знаменитая общая воля существовала только въ идеѣ. „Вмѣсто естественной гармоніи—естественная борьба, классовый и групповой антагонизмъ, которые и наполняютъ собой жизнь общества и которые исключаютъ всякую возможность такой единой неизмѣнной общей воли. Оказывается, что и эта воля и ея источникъ крайне неустойчивы: органы общественнаго мнѣнія, во всякомъ случаѣ пытаясь ее брать, какъ существующее, и выразить, въ дѣйствительности, сами являются весьма могущественнымъ факторомъ въ ея образованіи. На этомъ основано и, такъ называемое, господство партій, возмущающее многихъ, которые въ нихъ видятъ тиранію сплоченнаго меньшинства и побѣду частныхъ взглядовъ, интересовъ и пожеланій этого меньшинства надъ дѣйствительной волей большинства. Такой дѣйствительной воли вовсе не оказывается, и большинство остается при пассивной роли" *). Цѣлый рядъ статей и сочиненій констатируетъ наличіе этого кризиса въ общественномъ сознаніи **). А нѣкоторые писатели прямо указываютъ на полнѣйшее крушеніе тѣхъ началъ либерализма, которыя проповѣдывались въ старыхъ теоріяхъ. Гербертъ Спенсеръ въ своемъ сочиненіи: „The man versus the state" пишетъ: великимъ политическимъ заблужденіемъ прошлаго было божественное право королей, великимъ политическимъ заблужденіемъ настоящаго времени является божественное право парламента ***). Вотъ почему, по его мнѣнію, если „обязанности либерализма въ прошломъ заключались въ ограниченіи власти королей, то обязанности истиннаго либерализма въ будущемъ должны сводиться къ ограниченію власти

*) С. Котляревскій. Кризисъ современнаго правосознанія.—Право № 7, 1909 г., стр. 419.

**) Напр., въ Revue de Metaphysique et de Morale за 1902 и 1903 гг.: Bouglé—la crise du liberalisme, Lanson A propos de la crise du liberalisme (т. 10 1902). Lapie la crise du liberalisme (ibid). Parodi—la crise du liberalisme (ibid). Jacob la crise du liberalisme (т. 11—1903 г.): La Revue hebdomadaire 1908 г. №№ 17, 18, 19, 21, 22, 23 статьи Ed. Aynard, G. Thiébaud, Pierre Baudin, Denys Cochin, E. Fourniére, P. Bourget—La crise du parlamentarisme: пр. Новгородцевъ. Кризисъ современнаго правосознанія. Москва, 1909 г.; С. Котляревскій.—Кризисъ современнаго правосознанія. Право № 7—1909.

***) Herbert Spenser. The man versus the state, 1883, стр. 78—The great political superstition of the past was the divine right of kings, the great political superstition of the present is the divine right of Parliaments.

парламентовъ“ *). Если въ чрезмѣрной, непостоянной власти парламента Спенсеръ видѣлъ угрозы общественной свободѣ, то другой мыслитель—Максъ Нордау просто высмѣивалъ всѣ отвлеченныя идеи государственной общей воли и парламентарнаго рая, который въ реальной жизни не имѣетъ ничего общаго съ идейными о немъ представленіями, такъ какъ теорія парламентарнаго строя не похожа на его практику, и красивыя слова теоріи на практикѣ должны быть понимаемы совсѣмъ въ обратномъ смыслѣ **). Чрезмѣрное развитіе власти парламента въ рукахъ отдѣльныхъ партій сопровождается, съ другой стороны, прогрессирующимъ развитіемъ абсентеизма при пар-

*) Ibid. стр. 107. The function of liberalism in the past was that of puting a limit to the powers of kings, the function of true liberalism in the future will be that of puting a limit of the powers of Parliaments.

**) См. Max Nordau—Die conventionellen Lügen der Kulturmenschheit, 1884 г., даемъ переводъ соотвѣтственнаго мѣста.

Въ отношеніяхъ индивидума къ государству все остается по старому, и гражданинъ, не читающій газетъ, не замѣтитъ, что во главѣ дѣлъ стоитъ новый кабинетъ или новая партія—и либерализмъ, и консерватизмъ являются лишь масками настоящихъ побужденій парламентской борьбы жажды власти и эгоизма. Подъ этимъ покровомъ и таится политическая ложь нашего времени. Во многихъ странахъ парламентаризмъ есть стѣна, за которой абсолютизмъ королей Божьей милостью продолжаетъ развиваться. Тамъ, гдѣ онъ имѣетъ дѣйствительное значеніе, гдѣ парламентъ господствуетъ и управляетъ, онъ обозначаетъ ничто иное, какъ диктатуру отдѣльныхъ личностей, которыя поперемѣнно забираютъ въ свои руки власть. Теоретически—парламентаризмъ долженъ обезпечить большинству руководящее вліяніе, практически это вліяніе находится въ рукахъ полдюжины партійныхъ лидеровъ, ихъ совѣтниковъ и приспѣшниковъ. Теоретически—парламентскіе дебаты должны выяснять положеніе вещей, практически налагаютъ желанія лидеровъ и частные интересы. Теоретически—депутаты должны заботиться объ общемъ благѣ, практически они заботятся о собственныхъ интересахъ и интересахъ своихъ друзей. Теоретически депутаты должны быть самыми мудрыми и лучшими изъ гражданъ, практически—это самые честолюбивые и пронырливые. Теоретически—подача голосовъ обозначаетъ, что выборщики подаютъ голоса за того, кого они знаютъ и кому они довѣряютъ, практически голосуютъ за того, кого имъ рекламировали. Сила, двигающія, теоретически, парламентарную машину—опытъ и предусмотрительность, практически же—сила воли, эгоизмъ и способность говорить. Высокое развитіе и благородный образъ мыслей наталкиваются на потокъ фразъ и непоколебимое упорство, и не мудрость руководитъ парламентами, а упорное индивидуальное рѣшеніе и грозное слово.

ламентскихъ выборахъ *). Подобно древнимъ Греціи, Риму и Византіи, борьба партій стала основой государственной жизни, и парламентарный режимъ, какъ говоритъ Georges Thiébaud, получилъ нынѣ имя парламентаризма, обозначающее собой гипертрофію парламента **).

Aynard, членъ французской палаты депутатовъ, говоритъ, что парламенты, „которыхъ первоначальная и спасительная обязанность состояла въ контролѣ надъ издержками и въ ограниченіи расточительности правительства, наоборотъ, сами способствуютъ этой расточительности и отягчаютъ бюджетъ новыми расходами. Противъ же нихъ нѣтъ никакого удерживающаго начала" ***). Поль Бурже говоритъ, что основной порокъ парламентаризма заключается въ томъ, что парламентъ есть узурпаторъ. Власть его безконтрольна, неограничена и основана на принципѣ выборовъ—принципѣ несовершенномъ. Избирательное искусство есть, дѣйствительно, искусство. Оно предполагаетъ дѣйствительно наличіе таланта, кто имъ пользуется, но это талантъ низкаго сорта—талантъ барышника и шарлатана. Парламентарная исторія есть длинная повѣсть о подкупѣ искреннихъ и честныхъ людей, опьяненныхъ рѣчью или краснымъ повѣствованіемъ о томъ, чего въ дѣйствительности не существуетъ****). Свою критику французскаго парламентаризма, несомнѣнно ушедшаго весьма далеко отъ чистыхъ завѣтовъ и идеаловъ Руссо и Монтескье, П. Бурже формулируетъ такъ: „Признать, что настоящій парламентаризмъ съ его словесной ложью, и бѣдной и гибельной, съ его нервной и заразительной агитаціей, съ его мятежнымъ безсиліемъ, скандальной эксплоатаціей народнаго довѣрія, отвратительной смѣсью возвышеннаго краснорѣчія и низкихъ побужденій, без-

*) Flandrin, членъ французской палаты депутатовъ, сдѣлалъ вычисленіе для французской нижней палаты, показывающее отношеніе депутатовъ къ общему числу населенія.

	Количество голосовъ, полученное депутатами	Количество голосовъ, не имѣющихъ представителей
1876 г.	1.458.584	5.422.283
1877 г.	5.059.106	5.048.551
1885 г.	1.012.961	6.000.000
1893 г.	1.513.511	5.930.000
1906 г.	5.209.605	6.383.000

**) La revue hebdomadaire, № 18—1908 г. стр. 19.

***) Revue hebdom. № 17 1908 г.

****) Revue hebdom. № 23 1908 г.

стыдныхъ прибавокъ и позорныхъ договоровъ, кончится крахомъ это сказать громко то, что каждый теперь думаетъ про себя". Вотъ рѣзкими штрихами нарисованная картина разочарованія и крушенія великихъ идей, опошленныхъ реальной жизнью.

Новгородцевъ въ своемъ трудѣ „Кризисъ современнаго правосознанія" задаетъ вопросъ: что представляетъ собой кризисъ современнаго правосознанія?... Нынѣ потерпѣли крушеніе тѣ простыя и гармоническія схемы, въ которыхъ пламенное воображеніе оптимистическаго вѣка хотѣло видѣть разрѣшеніе общественныхъ противорѣчій. Въ началѣ XX в. не думаютъ болѣе, какъ въ концѣ XVIII, что государство обладаетъ силой творить чудеса... Политическая эволюція XIX в. совершалась въ двоякомъ направленіи: съ одной стороны, постепенно падала вѣра въ возможность совершенной и безошибочно дѣйствующей государственной организаціи, съ другой стороны, функціи государства безконечно расширялись. Въ то время, какъ отъ государства стали требовать несравненно болѣе, въ него стали вѣрить гораздо менѣе... Однако, говоритъ онъ же по этому поводу, политическая жизнь нашей эпохи стоитъ не предъ грудой развалинъ и бездной сомнѣній, а только предъ необозримой сложностью проблемъ и необходимостью чрезвычайныхъ усилій къ ихъ разрѣшенію. Въ такомъ тяжеломъ положеніи, по мнѣнію Новгородцева, находится теперь наука права. Далѣе онъ развиваетъ свои положенія: „Если теоретики и сторонники правового государства признаютъ его безсиліе немедленно и до конца разрѣшить общественныя противорѣчія, удивительно ли, что его критики и противники говорятъ о его полной непригодности для идеальныхъ цѣлей. Если историческое развитіе государства въ его отношеніи къ запросамъ личности обнаруживаетъ его неспособность удовлетворить всѣ эти запросы, надо ли удивляться тому, что мысль ищетъ этого удовлетворенія въ представленіяхъ объ иныхъ формахъ жизни, что пылкіе человѣколюбцы снова хотятъ увлечь людей блаженствомъ соціалистическаго рая, свободой анархическаго бытія, независимостью профессіональнаго федерализма, подвигомъ свободной теократіи" *). Вотъ почему въ настоящее время при такомъ кризисѣ пониманія нельзя видѣть въ отвлеченныхъ ученіяхъ Монтескье и Руссо идеалъ и якорь спасенія для государственной жизни. Жизнь государства стала искать индивидуальнаго выраженія. Соз-

*) Назв. соч. стр. 391, 392, 395.

ніе общества переросло узкую рамку государственной теоріи, и И. С. Аксаковъ, какъ мы на это въ своемъ мѣстѣ ссылались, давно уже указалъ на то, какъ государство сжимаетъ и мертвитъ сердцевину общественной жизни, будучи по теоріи факторомъ, внѣ жизни общества стоящимъ, ему чуждымъ. Теорія Л. Петражицкаго идетъ на встрѣчу примиренію этихъ двухъ жизненныхъ факторовъ—она опровергаетъ всѣ отвлеченныя теоріи съ теоріей Іеринга во главѣ о томъ, что понятіе права есть понятіе абсолютное, и ставитъ понятіе и права, и государства въ зависимость отъ внутренняго сознанія населенія, отъ его моральныхъ воззрѣній, которыя не только могутъ, но и должны быть различны въ зависимости отъ различныхъ народностей, такъ какъ въ этой индивидуальности, а не въ наносныхъ формахъ, и зиждется сила и крѣпость государственнаго организма. Эта мысль довольно хорошо и ясно развита Leslie Stephen въ его сочиненіи: The Science ot Ethics, гдѣ онъ признаетъ, что законъ, изданный въ надлежащемъ порядкѣ государствомъ, будетъ лишь закономъ номинально, если онъ не будетъ соотвѣтствовать основнымъ принципамъ господствующей въ данномъ обществѣ морали, которые и являются единственно творящими законъ *). Это положеніе должно имѣть нынѣ обязательную силу, особенно послѣ того, что опытъ XIX вѣка заставилъ отступить отъ взгляда на государство, какъ на „земного бога“, къ болѣе скромному воззрѣнію. Для осуществленія нынѣ своихъ задачъ государство должно призвать на помощь нравственные факторы, такъ какъ это необходимо, чтобы оно, сведенное съ прежней высоты, утративъ свое божественное значеніе, сохранило практическую цѣнность необходимой и цѣлесообразной организаціи, оказывающей человѣчеству элементарныя, но незамѣнимыя услуги.

Наблюдая жизнь государства, нельзя не согласиться съ взглядомъ представителей соціологической школы, что основою и общества и государства служатъ явленія экономической, политической, юридической, нравственной, и, добавимъ еще, исторической жизни. Вотъ почему развитіе государства, развитіе его силъ идетъ рука объ руку съ развитіемъ его основъ. Съ теченіемъ

*) L. Stephen. The Science ot Ethics. 1882 г. стр. 142.—The whole social structure then must rest in the least resort upon the existence of certain organic customs, which cannot be explained from without. стр. 116. We may therefore say briefly, that the morality of a race, as it depends upon the most permanent conditions, represents its fundamental characteristics and that the sobordinate rules of conduct, whatever they may be, must be regarded as springing from them, and not vice versa.

времени принципы могутъ мѣняться, но изъ этого не слѣдуетъ, что ихъ необходимо мѣнять, и государствовѣдъ, повторимъ еще разъ высказанное нами положеніе, не долженъ толковать о желательности какихъ-либо новыхъ принциповъ: его дѣло объяснить на основаніи указанныхъ выше явленій то существо государственнаго строя, о которомъ онъ говоритъ.

И въ настоящемъ нашемъ сочиненіи мы стараемся, руководствуясь экономическими, политическими, юридическими и нравственными явленіями, которыя, по мнѣнію Марселя Берне, не въ отдѣльности, а во всей своей совокупности являются основой общества, изложить основы нашей государственной власти, чтобы этимъ яснѣе освѣтить ея развитіе.

Изложенные нами выше взгляды, нарушающіе божественность троичности власти, подобной прежней такой же священной троичности въ ученіи ложноклассиковъ объ единствѣ времени, мѣста и образа дѣйствія, позволяютъ намъ смѣлѣе выйти изъ предѣловъ господствующаго ученія, и вмѣсто того, чтобы подгонять принципы русской конституціи подъ теоретическія представленія, излагать ихъ свободно, какъ они есть, не страшась нарушить троичность единства, и не жертвовать дѣйствительностью, какова бы она ни была, ради господства отвлеченной нормы.

Послѣ всего изложеннаго, какъ объ историческихъ особенностяхъ нашей государственной власти, такъ и юридическихъ о ней ученіяхъ, послѣ констатированія извѣстныхъ особенностей въ нашей конституціи, какъ въ области законодательства, такъ и въ области управленія, возникаютъ два вопроса—о свойствѣ нашей Верховной власти и о той области ея самостоятельныхъ правъ, ея прерогативъ, которыя одинаково присущи въ большемъ или меньшемъ объемѣ главамъ всѣхъ государствъ, осуществляются ими или непосредственно, или подъ отвѣтственностью подлежащаго министра, но которыя въ полной мѣрѣ и неограниченно принадлежатъ русскому Государю, осуществляются имъ самостоятельно и не относятся нашими основными законами къ области Верховнаго управленія. Это особое проявленіе особой власти и королевской прерогативы присоединяютъ почему то обыкновенно къ дѣйствію власти исполнительной, какъ будто бы въ данномъ случаѣ исполняется только лишь постановленіе конституціи, но вѣдь, разсуждая такъ, и власть законодательная, издающая спеціально къ ея вѣдѣнію отнесенный законъ, тоже явится исполнительницей, а не самостоятельнымъ творцомъ. Эта

власть самостоятельная, независимая, хотя бы и не въ повседневныхъ, но въ весьма важныхъ сферахъ своего примѣненія, власть особо надъ остальными парящая—есть власть уравновѣшивающая. Эта власть имѣется и въ настоящей нашей конституціи, но выпилась она у насъ особо въ болѣе широкую, нежели въ другихъ конституціяхъ, форму, или, говоря точнѣе, это понятіе власти уравновѣшивающей можетъ служить извѣстнымъ отраженіемъ современнаго понятія о нашей самодержавной власти. Каково же современное понятіе сей послѣдней? Мы уже ознакомились съ ученіями о существѣ нашей самодержавной власти въ прежнее время, останавливались и на отношеніи ея къ понятію конституціи. Нынѣ, послѣ законодательныхъ реформъ, является необходимымъ разсмотрѣть этотъ вопросъ съ точки зрѣнія настоящаго момента.

Прежде всего мы должны отмѣтить ошибочный взглядъ на власть самодержавную, какъ власть тождественную съ законодательной; понятіе первой несравненно шире, и это можно увидѣть, какъ изъ нашихъ основныхъ законовъ, такъ и изъ приведеннаго опредѣленія Сперанскимъ самодержавія. Между тѣмъ, эту ошибку дѣлали раньше, дѣлаютъ и нынѣ, чѣмъ затемняется основное положеніе нашей конституціи, что всѣ виды властей объединяются во власти самодержавной.

Приступая къ вопросу о самодержавной власти, нельзя не вспомнить того поддерживаемаго нѣкоторыми юристами положенія, что установленіе органовъ народнаго представительства равно упраздненію самодержавной власти. Изъ изложеннаго нами выше явствуетъ, что понятіе конституціи не влечетъ за собой отмѣну самодержавной власти, а лишь опредѣляетъ ея сущность. Равнымъ образомъ, какъ можно говорить объ отмѣнѣ самодержавной власти фактомъ созданія органа народнаго представительства, если сами первыя статьи учрежденія Госуд. Совѣта и Госуд. Думы прямо и ясно говорятъ о томъ, что эти органы созданы для содѣйствія самодержавной власти. О ней, можетъ быть, и не пришлось бы много говорить, но понятіе это столь сравнительно часто встрѣчается въ Сводѣ законовъ, что необходимо остановиться надъ уясненіемъ себѣ этой четвертой государственной власти *). Кромѣ того, наши юридическія сочиненія такъ

*) Осн. зак. т. I ч. I ст. 4, 6, 59, 60, 65, 220 и 222; учр. Гос. С. т. 1 ч. II ст. 1; учр. Гос. Д. т. I ч. II ст. I.

Т. I ч. II учр. Пр. Сен.—прил. къ ст. 170; т. 1 кн. VIII учр. орд. ст. 89.

рабски подчинены теоріи о трехъ властяхъ, что не рѣшаются приступить къ объясненію того, что выходитъ за предѣлы шаблона ея опредѣленія. Такая ограниченность и нерѣшительность невольно заставляетъ остановиться надъ оригинальнымъ понятіемъ.

Изъ разсмотрѣнія понятія самодержавной власти мы видимъ въ немъ самомъ извѣстную двойственность. Съ одной стороны, ее можно понимать, какъ основное свойство нашей Верховной объединенной государственной власти, а съ другой, какъ власть непосредственнаго волеизъявленія, установленную въ общихъ своихъ чертахъ въ основныхъ законахъ и неограниченную въ этой сферѣ примѣненія, или вовсе не упоминаемую, но могущую проявить себя въ экстраординарную минуту жизни государства. Является нѣсколько затруднительнымъ разсматривать понятіе, которое въ одно и то же время является какъ бы и общимъ свойствомъ цѣлаго, и частью его проявленій. Намъ слѣдовало бы сначала разсмотрѣть общее свойство, а затѣмъ перейти къ ея проявленіямъ, но въ виду того, что мы вводимъ особое понятіе власти, мы остановимся въ нѣсколькихъ словахъ на ученіи о четвертой власти въ томъ видѣ, въ которомъ оно извѣстно намъ, а затѣмъ уже перейдемъ къ общей характеристикѣ.

Какъ извѣстно, знаменитая теорія Монтескье о раздѣленіи властей на практикѣ не выдерживаетъ критики, и неудачное точное ея примѣненіе выдвинуло впередъ ученіе объ извѣстной совмѣстности властвованія. Кромѣ того, эта теорія оставляетъ въ сторонѣ извѣстную степень самостоятельной дѣятельности главы государства, которая является на Западѣ или остаткомъ прежнихъ правъ абсолютнаго короля, или извѣстной самостоятельной дѣятельностью, приписываемой ей конституціей и осуществляе-

90, 253; т. II общее учр. губерн., ст. 208, 270, учр. упр. цар. пол., ст. 11; т. III уст. о сл. гражд. ст. 706; т. IX зак. о состояніи ст. ст. 19, 74; зак. гражд. т. X ч. I ст. 696; т. XI ч. I уст. дух. дѣлъ иностр. исп. ст. 3, 17, 49; т. XIV уст. о ценз. и печ. ст. 4; т. XIV уст. о предупр. и пресѣчен. преступл. ст. 66; улож. о наказ. уголовн. и исправит. ст. 243.—Кромѣ этого, въ цѣломъ рядѣ присягъ: присяга Наслѣдника Престола, пр. III къ осн. зак.; присяга членовъ Импер. Дома, пр. IV; присяга на вѣрноподд., прил. V къ осн. гос. зак.; присяга членовъ Гос. Сов., прил. къ ст. I учр. Гос. Сов.; обѣщаніе член. Гос. Думы, прил. къ ст. 13 учр. Гос. Думы; присяга на подданство, прил. къ ст. 817 зак. о состоян.; присяга евреевъ и раввиновъ, прил. къ ст. 1300 т. XI ч. I; присяга на должность судьи, пр. IV къ ст. 225 т. XVI, тамъ же къ ст. 303 присяга на должность судебн. пристава и къ ст. 381 на званіе присяжнаго повѣреннаго.

мой, но ея усмотрѣнію, независимо отъ общаго дѣйствія власти исполнительной.

Сама, напр., практика англійскаго строя признаетъ существованіе королевской „прерогативы", таково, напр., пожалованіе званія пэра, роспускъ парламента. Такое наличіе особыхъ правъ, примѣненіе которыхъ стоитъ въ зависимости не отъ точнаго исполненія конституціи, а отъ извѣстныхъ политическихъ соображеній, давно обратило на себя вниманіе. У самого Монтескье мы можемъ найти идею о власти, умѣряющей дѣйствіе власти законодательной, только онъ не выдѣлялъ этой власти, а возлагалъ ея функціи на власть исполнительную: въ 6 гл. XI „Esprit des lois" онъ предоставляетъ право исполнительной власти „останавливать предпріятія законодательнаго собранія", т. к. послѣднее можетъ стать деспотичнымъ. Локкъ, въ свое время, указывалъ еще на наличіе особой высшей примиряющей власти *). Во время французской революціи Клермонъ де Тоннерръ говорилъ о необходимости существованія особой высшей власти, которая согласовала бы дѣйствія остальныхъ трехъ властей. Эта же идея возникала до извѣстной степени въ конституціонномъ планѣ Сіэса французской конституціи VIII года въ лицѣ его grand Electeur, найдемъ упоминаніе о ней въ конституціи 1814 г., нѣчто похожее говоритъ Дегю де Трасси. Эта мысль яснѣе подчеркивалась при составленіи самой либеральнѣйшей европейской конституціи, сводящей до minimum'а монархическій принципъ, въ рѣчи Nothomb на бельгійскомъ національномъ конгрессѣ, выработавшемъ бельгійскую конституцію 7 февраля 1831 г.: „Верховенство слагается изъ воли и исполненія. Воля исходитъ отъ народнаго представительства, исполненіе отъ министерства. Несмѣняемая власть (le pouvoir permanent) вліяетъ на волю своимъ правомъ инициативы и своимъ правомъ veto, своимъ правомъ распускать палату; на исполненіе она вліяетъ избраніемъ министровъ и правомъ помилованія. Она, собственно, сама не дѣйствуетъ, но вызываетъ или останавливаетъ дѣятельность всѣхъ другихъ властей, которыя вокругъ нея создаются или обновляются путемъ выбора".

Наиболѣе полное развитіе понятія такой власти было сдѣлано Бенжаменомъ Констаномъ. Такую умѣряющую власть Констанъ предоставляетъ монархамъ подъ именемъ pouvoir neutre, pouvoir royal. Онъ возстаетъ противъ того, что понятіе умѣряю-

*) Gumplowicz. Geschichte der Staatstheorien. Innsbruck. 1905 г., стр. 231.

щей власти игнорируется и pouvoir royal сводится къ понятію власти исполнительной, тогда какъ она должна дѣйствовать именно въ тотъ моментъ, когда остальныя три власти входятъ между собой въ конфликтъ *), или, какъ высшая власть, устанавливающая начало и конецъ дѣйствія другихъ властей: сессій палатъ, составленіе органовъ исполнительной власти Но и по отношенію къ сей послѣдней, назначая министровъ для управленія страной, монархъ слѣдитъ, чтобы принимаемыя ими мѣры не шли въ разрѣзъ съ интересами страны. Если палатамъ въ большей или меньшей степени, согласно буквѣ конституціи, принадлежитъ право требовать отвѣта отъ министровъ за совершенныя ими дѣянія, могущія принести вредъ государству, то монархъ располагаетъ возможностью предупредить приведеніе въ исполненіе такого дѣйствія и совершеніе этой ошибки **). Современная наука не выдѣляетъ въ особую форму эту фактическую роль главы государства и въ компромиссахъ, какъ это признавалъ и государственный практикъ кн. Бисмаркъ, видитъ рѣшеніе столкновеній между различными властями. Однако, при чрезвычайно сложной и развитой современной государственной жизни, при массѣ самыхъ разнообразныхъ стремленій и интересовъ, нельзя не видѣть необходимости существованія власти нейтральной, уравновѣшивающей, стоящей выше всѣхъ отдѣльныхъ интересовъ и столкновеній. Въ наукѣ замѣтно стремленіе признать наличіе этой четвертой власти и облечь ею корпусъ избирателей. Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ въ своемъ „Русскомъ государственномъ правѣ“ ***) прямо говоритъ, что въ качествѣ умѣряющей власти выступаетъ не глава государства, какъ это считалъ Бенжаменъ Констанъ и его школа, а совокупность гражданъ, обладающихъ избирательными правами ****). Едва ли возможно признать такой

*) Benj. Constant. — Cours de politique constitutionelle 3 ed. 1837. p. 1. 2. Quand ces trois pouvoir dérangès se croisent, s'entrechoquent et s'entravent, il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peux pas être dans l'un de ces ressorts, car elle lui servirait à detruire les autres; il faut qu'elle soit en dehors qu'elle soit neutre en quelque sorte, pour que son action s'applique partout, ou il est nécéssaire, qu'elle soit appliquée et pour qu'elle soit préservatrice et réparatrice sans être hostile.

**) Benj. Constant.—Coll. comp. des ouvrages. 1881. v. I p. 218. Quand le roi voit un ministre prêt à faire une faute, il ne reste pas impassible.. il ne force pas son ministre, mais il le renvoye avant que la faute ne soit commise.

***) Выпускъ II. Москва, 1908 г., стр. 120.

****) Впрочемъ мы можемъ указать въ нашей юридической литературѣ взглядъ, поддерживающій принципъ самостоятельной нейтральной власти. Его

взглядъ вообще реально осуществимымъ. Правда, система referendum, практика парламентаризма указываютъ на то, что обращеніе къ избирателямъ можетъ оказывать огромное вліяніе какъ на содержаніе законопроекта, такъ и на самую его инициативу. Но мы не можемъ не признать, что обращеніе къ избирателямъ даже въ парламентарныхъ государствахъ не облекаетъ еще корпусъ избирателей властью уравновѣшивающей и происходитъ или въ силу политическихъ соображеній или въ цѣляхъ контроля надъ высказавшимъ большинствомъ парламента въ законопроектѣ пожеланіемъ, дѣйствительно ли пожеланія сплотившагося парламентскаго большинства соотвѣтствуютъ желаніямъ избирателей. Выраженіе избирателями своихъ мыслей въ данномъ случаѣ происходитъ не по собственному своему праву, а именно послѣ обращенія къ нимъ Верховной власти, и такая апелляція въ сущности не есть апелляція къ высшей власти, а есть лишь способъ узнать, на которую сторону должна склониться въ конфликтѣ власть Верховная, которая въ этомъ спорѣ безусловно занимаетъ положеніе нейтральное. Такая силяція есть превосходный способъ узнавать общественное мнѣніе при конфликтахъ, но отнюдь нельзя этотъ случайно собравшійся корпусъ считать за органъ власти. Вотъ почему, мы не можемъ не остаться при старомъ мнѣніи Бенжамена Констана, что власть уравновѣшивающая принадлежитъ главѣ государства, который для осуществленія ея черезъ своихъ министровъ примѣняетъ способы, выработанные государственной практикой. Эта власть главы государства, какъ особый видъ, формулирована была въ прежней португальской королевской конституціи *); къ ней относятся дѣйствія главы го-

мы встрѣтимъ у пр. *А. Алексѣева* въ его соч. „Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства“ (Москва. 1907 г. стр. 47 и 48). Авторъ усматриваетъ въ монархѣ особый органъ, долженствующій предпринимать „всѣ правительственные акты, вызываемые потребностью въ охранѣ тѣхъ неотразимыхъ и безспорныхъ интересовъ, которые стоятъ внѣ борьбы борющихся между собой соціальныхъ и политическихъ притязаній и которые должны быть преслѣдуемы во имя безспорныхъ нуждъ государства“. Онъ опредѣляетъ такъ компетенцію этой „свободной и безотвѣтственной дѣятельности“: „вопросы внѣшней политики, насколько съ ними связаны интересы безопасности государства, объявленіе войны, заключеніе мира, главнокомандованіе арміей, съ одной стороны, назначеніе и увольненіе министровъ, созывъ и роспускъ парламента съ другой“.

*) Ст. 71. Уравновѣшивающая власть является основой всякой политической организаціи и принадлежитъ исключительно королю, какъ верховно-

сударства, какъ въ законодательной, такъ и въ судебной областяхъ, хотя вообще примѣненіе собственныхъ правъ короны не отличается особенной обширностью. Права нашего монарха по нашей конституціи опредѣленно высказаны, но не обставлены какими-либо ограниченіями. Такое положеніе позволяетъ себѣ болѣе рельефно образоваться проявленію Верховной власти въ той сферѣ, которая соотвѣтствуетъ понятію власти нейтральной, хотя, собственно говоря, проявленіе ея вливается въ общее понятіе власти самодержавной, которая, несомнѣнно, занимаетъ положеніе особой, надъ остальными властями поднимающейся, власти.

Подходя, наконецъ, къ самодержавію, какъ къ понятію болѣе широкому, нежели понятіе одной власти уравновѣшивающей, въ его настоящемъ положеніи, мы должны взглянуть на этотъ вопросъ sine ira et studio, безъ всякой политической окраски этой власти. Прежде всего намъ слѣдуетъ указать на ту ошибку, на тотъ предвзятый взглядъ, съ которымъ приступали обыкновенно юристы къ этому вопросу. Не говоря уже о полномъ игнорированіи историческихъ и бытовыхъ особенностей строя,

---

му главѣ націи, дабы онъ безпрерывно могъ заботиться о независимости, согласіи и гармоніи остальныхъ властей.

Ст. 74. Король осуществляетъ свою уравновѣшивающую власть, подъ отвѣтственностью своихъ министровъ:

§ 1. Назначая пожизненныхъ пэровъ, число коихъ не должно превышать 100, кромѣ случая указаннаго въ § 4 ст. 6 настоящаго закона;

§ 2. Созывая генеральные кортесы на чрезвычайныя сессіи въ промежуткахъ между обыкновенными, если этого требуетъ благо королевства;

§ 3. Санкціонируя декреты и резолюціи генеральныхъ кортесовъ, чтобы придать имъ силу законовъ;

§ 4. Отсрочивая или прерывая сессіи генеральныхъ кортесовъ и роспуская палату депутатовъ и выборную часть палаты пэровъ, когда этого требуетъ благо государства. Въ послѣднемъ случаѣ новые генеральные кортесы должны быть созваны и собраны въ теченіе 3 мѣсяцевъ и до конца сессіи, равной продолжительности, не могутъ уже быть снова распущены;

§ 5. Свободно назначая и устраняя государственныхъ министровъ;

§ 6. Отрѣшая на нѣкоторое время отъ должностей лицъ судебнаго вѣдомства въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ ст. 121;

§ 7. Смягчая наказанія, наложенныя на преступниковъ судомъ или освобождая отъ нихъ; но если дѣло идетъ о министрахъ, осужденныхъ за преступленія по должности, королевская прерогатива не можетъ быть осуществляема иначе, какъ по предварительной просьбѣ одной изъ законодательныхъ палатъ;

§ 8. Даруя въ необходимыхъ случаяхъ амнистію, когда того требуетъ чувство гуманности и благо государства.

о полнѣйшемъ смѣшеніи самодержавія съ абсолютизмомъ,—самодержавія, обыкновенно, не оцѣнивали съ точки зрѣнія юридической конструкціи. а отождествляли его съ деспотизмомъ и понимали подъ нимъ вообще такой строй, при которомъ не могла существовать какая-либо индивидуальная свобода, какой-либо организованный порядокъ. Въ Россіи и при старомъ порядкѣ было признано главенство закона и опредѣлены формы его изданія. „Формы эти", какъ писалъ пр. Нечаевъ. „часто не соблюдались. но никогда не отрицались принципіально: нарушеніе зависѣло не отъ безсилія формъ. а отъ отсутствія органа, способнаго принудить къ соблюденію формы путемъ непризнанія силы законовъ, изданныхъ безъ формальныхъ гарантій" *). При старомъ порядкѣ, не смотря на провозглашенный принципъ законности, на то, что Сперанскимъ была установлена изложенная нами одинаковая обязательность исполненія велѣній Верховной власти. раздѣляемыхъ по внутреннему содержанію на законъ и повелѣніе, на то, что подписанный монархомъ законъ могъ быть отмѣненъ только такимъ же закономъ, являлась полная возможность использовать довѣріе монарха со стороны вѣдомства въ пользу послѣдняго и въ ущербъ общимъ интересамъ. Такое положеніе вещей являлось также ущербомъ не только для законодательной, но и самодержавной власти. Съ изданіемъ манифеста 17 октября 1905 г., объявившемъ о новомъ законодательномъ порядкѣ. сталъ распространяться взглядъ на отказъ монарха отъ своихъ историческихъ. наслѣдственныхъ суверенныхъ правъ—отъ своего самодержавія. о введеніи будто бы до этого времени не существовавшаго понятія законности, упраздняющаго почему то самодержавіе, и о подчиненіи воли Государя волѣ народнаго представительства. Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ отмѣтить, что понятіе ограниченія власти самодержавія и суверенныхъ правъ Императора соединяется съ представленіемъ объ измѣненіи порядка изданія законодательныхъ велѣній и формальнаго понятія закона. Едва ли это можно увидать при существующемъ порядкѣ съ нашей точки зрѣнія: установленный нынѣ конституціонный порядокъ ясно опредѣляетъ кругъ дѣйствія законодательныхъ и административныхъ учрежденій, конституція дастъ намъ понятіе закона съ формальной стороны, какъ нѣкоего акта, одобреннаго Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой, и утвержденнаго Императоромъ. устанавливая въ то же

*) Пол. Звѣзда № 11, 28 февраля 1906 г.

время тотъ кругъ вопросовъ, которые подлежатъ обсужденію въ законодательномъ порядкѣ, и выдѣляя въ особую категорію дѣла, которыя, хотя и могли бы быть названы закономъ, но проходятъ въ порядкѣ Верховнаго управленія. Такимъ образомъ, наша конституція ограничила прежде всего само понятіе закона, но не свободное волеизъявленіе Верховной власти, какъ въ области законодательства, такъ и въ иныхъ областяхъ властвованія. Вмѣстѣ съ тѣмъ не слѣдуетъ упускать изъ вида, что законодательныя палаты опредѣляютъ лишь содержаніе закона, но вовсе не законодательствуютъ. Мы уже приводили взглядъ Лабанда на этотъ вопросъ, въ дополненіе къ этому ссылались и на Іеллинека, который точно такъ же, отрицая самостоятельное значеніе палатъ, считаетъ законъ выраженіемъ воли монарха *). Такимъ образомъ, признаніе умаленія правъ русскаго Государя въ установленіи новаго законодательнаго порядка исходило все изъ того же навѣяннаго западными ученіями представленія объ абсолютизмѣ, какъ нѣкоемъ началѣ враждебномъ народу. Humanum errare est, и ошибки самодержавной политики также возможны, какъ и ошибки со стороны парламента или какого-либо коллегіальнаго органа Верховнаго правленія, но зато политика эгоизма, личной выгоды, политика, подобная политикѣ Стюартовъ и другихъ абсолютныхъ государей, обогащенія двора не была цѣлью русскихъ монарховъ. Въ продолженіе многаго ряда лѣтъ мы видимъ реформы, которыя идутъ отъ Верховной власти, сознававшей ихъ потребность и необходимость. Мы уже говорили въ главѣ о власти законодательной (стр. 191—192), что такое ограниченіе въ указанной области и какъ его нужно понимать. Говоря же о понятіи ограниченія власти вообще, а самодержавной въ частности, мы не можемъ не обратиться къ взглядамъ Вильсона на этотъ вопросъ. Говоря о якобы всемогущей власти парламента, онъ считаетъ, что парламентъ не властелинъ и издаетъ имѣющія силу постановленія лишь постольку, поскольку онъ толкуетъ волю народа или, по крайней мѣрѣ, не противорѣчитъ ей. Реальная власть парламента, по его мнѣнію, не выигрываетъ оттого, что закономъ ему предоставлена полная сво-

*) Jellinek. Gesetz und Verordnung.—314. In der auf dem monarchischeh Principe ruhenden constitutionellen Monarchie.... ist das Gesetz als perfekter Staatswille nur Wille des Souveräns. Палатамъ же, говоритъ онъ, какъ непосредственнымъ, но несамостоятельнымъ органамъ государства, не принадлежитъ власть, а вмѣстѣ съ тѣмъ и участіе въ самомъ существѣ государственной воли.

бода дѣйствія, ибо поле его реальной дѣятельности ограничено прочно вкоренившимися фактами. Параллельно съ такимъ взглядомъ на признаваемую неограниченной власть парламента, онъ считаетъ, что и признаваемое теоретически и допустимое закономъ самодержавіе, какъ понятіе абсолютное, никогда реально не существовало, и существующая въ дѣйствительности Верховная власть представляетъ собой нѣчто болѣе жизненное и вмѣстѣ съ тѣмъ, подобно всему живому, не поддающееся точному опредѣленію *). Присоединяясь къ такому понятію о Верховной власти, вообще, какъ воплощающей въ себѣ суверенитетъ, мы въ нашемъ самодержавіи можемъ видѣть органическое воспроизведеніе независимаго, организованнаго общества, ограниченное въ своихъ волевыхъ импульсахъ соціальнымъ и нравственнымъ инстинктомъ пониманія цѣлесообразности и пользы для государства своихъ дѣйствій.

Понятіе внутренняго ограниченія, несомнѣнно, кроется въ самомъ существѣ Верховной власти. И мысль о томъ, что самодержавіе заключаетъ само въ себѣ самоограниченіе, имѣетъ извѣстное распространеніе **). Dicey (Дайси) говоритъ, что внутреннее ограниченіе Верховной власти вытекаетъ изъ самаго характера этой власти, и изъ этого положенія, изложеннаго имъ, явствуетъ, что понятіе неограниченности есть понятіе относительное и обусловленное въ своемъ примѣненіи нормами нравственныхъ убѣжденій ***). Постараемся привести примѣръ, могущій

*) Стр. 534—535.

**) Взглядъ этотъ мы встрѣтимъ въ литературѣ о самодержавіи, см. напр. Н. Черняевъ о „Самодержавіи“, Д. Хомяковъ „Самодержавіе, опытъ схематическаго построенія“, и др.

Членъ Г. Думы Львовъ 2-й (засѣданіе 7 апрѣля 1910 г.) высказывалъ эту мысль: „Если мы споримъ съ абсолютистами, то, конечно, нашъ споръ идетъ не о существѣ власти, а о томъ, что абсолютисты говорятъ, что самодержавная власть ограничивать себя не можетъ. Мы же, стоя на почвѣ основныхъ законовъ, говоримъ, что власть самодержавная можетъ себя ограничивать“.

***) *Дайси.* Основы государств. права Англіи, русск. пер. стр. 91.

Внутреннее ограниченіе Верховной власти вытекаетъ изъ самаго характера этой власти.

Даже деспотъ пользуется своей властью сообразно съ своимъ характеромъ, который вырабатывается окружающими обстоятельствами, въ томъ числѣ и нравственными убѣжденіями его времени и общества. Султанъ не можетъ измѣнить религію магометанскаго міра, но если бы онъ и могъ это сдѣлать, все-таки въ высшей степени невѣроятно, чтобы глава магометанства пожелалъ измѣнить религію Магомета; внутренняя сдержка власти султана въ этомъ случаѣ также сильна, какъ и внѣшнее ограниченіе.

служитъ доказательствомъ того, что существованіе извѣстнаго образа правленія, вѣра въ него обусловливаются именно внутреннимъ сознаніемъ, въ то время какъ самъ носитель этой власти, какъ бы безгранична она по внѣшнему виду ни была, все-таки ограниченъ самъ, какъ своимъ личнымъ внутреннимъ сознаніемъ, такъ и такимъ же сознаніемъ общества. Посмотрите на Китай, на тѣ нормы морали, которыми руководились подданные въ отношеніи къ богдыхану. Развѣ не извѣстны тѣ примѣры, когда императоръ посылалъ виновному лицу шелковый шнурокъ, какъ символъ смертнаго приговора, и послѣдній самъ, добровольно, дома приводитъ надъ собой въ исполненіе приговоръ безъ всякаго внѣшняго принужденія. Развѣ другая страна—Японія не даетъ намъ подобные примѣры пассивнаго сознанія подчиненія, понимаемаго по своему долгу? Что это такое, какъ не вѣра въ нравственное право, въ государственную мораль? А между тѣмъ въ то же самое время самъ богдыханъ подчиненъ тому же нравственному контролю со стороны своихъ подданныхъ, которые всегда могутъ заявить ему стереотипную китайскую фразу: что „народное чувство не мирится съ извѣстнымъ дѣйствіемъ“ *). Низложеніе турецкаго султана Абдула-Гамида было санкціонировано фетвой шейхъ-уль-ислама, которая указывала на то, что глава мусульманъ, преемникъ пророка, забылъ нормы морали, въ которыхъ Верховная власть черпаетъ свою силу и, руководствуясь которыми, она имѣетъ большую силу и власть, нежели ей могутъ дать любые писанные законы. Если послѣдніе, по взглядамъ правовыхъ теорій, имѣютъ за своей спиной элементъ

*) См. соч. Государственный строй Китая и органы управленія *И. С. Попова*. Спб. 1903 г., стр. 67: Китайскій неограниченный монархъ, предъ которымъ повергаются въ прахъ всѣ безъ исключенія его подданные, на самомъ дѣлѣ связанъ какъ въ частной жизни, такъ и въ государственной. Всякое нарушеніе имъ обычныхъ правилъ вызываетъ гнѣвъ неба. Контролеромъ его дѣятельности является институтъ цензоровъ Юй-ши, которые обязаны говорить богдыхану правду и указывать на нарушеніе имъ извѣстныхъ обычныхъ правилъ, запечатлѣвая иногда свое мужество самоубійствомъ, какъ это было, напр., въ 1875 г. съ цензоромъ У-кэ-ду, представившемъ докладъ о нарушеніи закона о престолонаслѣдіи. Ограниченіе это создается общественнымъ мнѣніемъ, или, правильнѣе сказать, состояніемъ народнаго чувства, отношеніемъ его къ тому или другому правительственному распоряженію, или мѣропріятію, касающемуся жизненныхъ интересовъ народа. Стереотипная, казенная фраза „минъ цинь бу фу“, т. е. что „народное чувство не мирится съ этимъ“, есть такой факторъ, съ которымъ правительству приходится серьезно считаться.

принужденія, элементъ насильственный, доступный для внѣшняго воздѣйствія, то первыя даютъ власть надъ внутреннимъ сознаніемъ, власть болѣе прочную и постоянную. Нельзя забывать того, что наша государственная власть выросла на византійскихъ началахъ, т. е. подъ вліяніемъ Востока, гдѣ психологическое сознаніе власти было всегда сильнѣе, нежели на Западѣ. Поэтому, подобно тому, какъ въ большинствѣ нашихъ событій проявляется компромиссъ между восточными и западными воззрѣніями, такъ и характеръ нашей государственной власти, будучи византійскимъ, по своему происхожденію, по формѣ облеченъ въ западный конституціонный нарядъ.

Вмѣстѣ съ общимъ взглядомъ на ограниченіе власти возникалъ въ юридической литературѣ еще вопросъ, съ которымъ связывалось правовое ограниченіе монархической власти; будучи въ свое время вопросомъ даннаго момента, теперь онъ не можетъ не стать предметомъ разсмотрѣнія историческаго—это вопросъ о томъ, имѣетъ ли право монархъ отмѣнить своей властью манифестъ 17 октября. Вопросъ этотъ находитъ себѣ мѣсто, между прочимъ, на страницахъ труда о современномъ русскомъ конституціонномъ строѣ г. Лазаревскаго (стр. 118). Подобнаго рода вопросъ можно отнести къ области схоластическихъ споровъ о невозможности сдѣлать возможное и о возможности сдѣлать невозможное, рѣшая его, какъ кому угодно, въ положительномъ или отрицательномъ смыслѣ. И мы остановимся на этомъ вопросѣ лишь потому, что такой почтенный юристъ, какъ Лазаревскій, обратилъ на это серьезное вниманіе. Вмѣстѣ съ тѣмъ это обстоятельство дастъ намъ случай еще разъ указать связь права и морали и роль послѣдней въ жизни государства. Подходя къ этому вопросу, нельзя забывать, съ одной стороны, что вся русская исторія служитъ доказательствомъ того, что русскіе монархи не отнимали данныхъ ими народу милостей. Быть можетъ, иногда реформы долго обсуждались, одинъ монархъ смѣнялся другимъ въ это время,—но разъ реформа была дана, она уже не отнималась послѣдующими монархами. Это моральное обязательство, принимаемое на себя наслѣдственными монархами, какъ уваженіе къ волеизъявленіямъ своихъ предшественниковъ, составляетъ часть тѣхъ обязательныхъ этическихъ основаній, на которыхъ покоится принципъ Верховной власти и довѣріе къ нему. Но не говоря уже объ этомъ антиномъ пониманіи нашей власти, слѣдуетъ указать на весьма узкій взглядъ въ

этомъ отношеніи съ одной юридической точки зрѣнія безъ соотношенія съ историческими, моральными и общественными условіями. Если явилось нужнымъ возбуждать вопросъ о возможности отмѣны манифеста 17 октября 1905 г., то отчего же логически не допускать возможности отмѣны и манифеста 19 февраля 1861 г. и не трактовать объ этомъ. Но вѣдь признаніе или непризнаніе наукой права отмѣны манифеста 17 октября останется, въ сущности, пустымъ звукомъ, такъ какъ наука о государствѣ, занимаясь изложеніемъ существующихъ государственныхъ формъ, не можетъ входить въ разсмотрѣніе гадательныхъ предположеній. Да и возможно ли говорить въ этомъ случаѣ о пользованіи извѣстнымъ правомъ или нѣтъ? Прежде всего, мы все-таки не знаемъ въ точности, что такое право и каковы его предѣлы въ области реальнаго. Мы можемъ знать лишь, что существованіе его требуетъ извѣстнаго признанія, сознанія обязательности его требованій и повиновенія имъ. Мы знаемъ въ исторіи массу примѣровъ, когда событія возникали, не опираясь ни на какое правовое сознаніе, но затѣмъ послѣдующія признанія ихъ давали основаніе взаимнымъ правамъ и обязанностямъ. Наполеонъ I не имѣлъ никакихъ правъ на престолъ, но постепенный рядъ событій создалъ за нимъ признаніе наслѣдственныхъ династическихъ правъ. Равнымъ образомъ, мы неоднократно встрѣчаемъ нѣкоторыя явленія, не имѣющія сами по себѣ никакихъ правовыхъ основаній, но пріобрѣвшія ихъ въ силу извѣстныхъ международныхъ признаній, таковы, напримѣръ, образованія государствъ, присоединеніе территорій, принятіе титуловъ главами государствъ. Но съ другой стороны и пріобрѣтенное или признанное право должно обладать физической возможностью поддержанія его существованія. Можно присвоить и признать право на территорію любой планеты солнечной системы, но едва ли найдется реальная возможность осуществленія этого права. Вмѣстѣ съ тѣмъ и само примѣненіе принадлежащихъ и реально осуществимыхъ правъ должно согласоваться съ общей цѣлесообразностью предположенныхъ мѣропріятій и благопріятнымъ отношеніемъ къ нимъ общества для созданія обязанности повиновенія правообязанной стороны, а не покоиться на одномъ юридическомъ рѣшеніи. Отчего нельзя допустить, что возможно отмѣнить не только такой актъ обѣщанія, какъ манифестъ 17 октября, но и всѣ вообще законы? Если бы даже мы и признали въ данномъ случаѣ юридическую возможность, то этого бы было еще мало для реальнаго осуществленія.

Вотъ почему въ отвѣтъ на такое положеніе мы можемъ сказать, что актъ 17 октября, подобно и акту 19 февраля 1861 г., можетъ быть отмѣненъ тогда, когда на сторонѣ этой отмѣны будетъ стоять общественное сознаніе и моральная сила привести это въ исполненіе, что едва ли фактически можетъ представляться возможнымъ,—до этого же момента отмѣна его представляется невозможной хотя бы въ силу того этическаго свойства русскаго самодержавія, которое даетъ милости своему народу, какъ подарокъ, безъ всякихъ корыстныхъ цѣлей его возвращенія. Вотъ почему едва ли можно найти правильной точку зрѣнія для этого вопроса въ оцѣнкѣ правъ дарителя. Допустимъ, если даже отмѣна его и можетъ послѣдовать, то и тогда никакія теоріи о существованіи права объ измѣненіи этого акта не повліяютъ на совершившійся фактъ; лишь могущія возникнуть за этимъ событіемъ послѣдствія признаютъ или отвергнутъ существованіе такого права. Впрочемъ, актъ 17 октября былъ до извѣстной степени расширенъ и измѣненъ актомъ 20 февраля 1906 г., создавшимъ рядомъ съ Гос. Думой равноправное съ ней учрежденіе—верхнюю палату. Такое измѣненіе получило молчаливое признаніе и вошло въ статьи основныхъ законовъ. Такимъ образомъ, въ данномъ случаѣ неизмѣняемость общихъ основаній такихъ историческихъ актовъ, какъ 17 октября и 19 февраля, покоится на нравственномъ обязательствѣ даровавшей ихъ самодержавной власти, принимающей мѣры для ихъ усовершенствованія. Остановившись нѣсколько на данномъ случаѣ, уясняющемъ, какъ внутреннее моральное сознаніе можетъ служить ограничивающимъ власть началомъ, мы конкретно должны отмѣтить ошибку въ постановкѣ вопроса г. Лазаревскимъ, который говорилъ объ отмѣнѣ акта, имѣющаго лишь значеніе обѣщанія, -его можно было не исполнить, но не отмѣнить. Разъ же обѣщаніе исполнено и положенія его воплощены въ осн. законахъ, то никакое теоретическое рѣшеніе вопроса не можетъ имѣть какихъ-либо послѣдствій. Вотъ почему эти его боязливыя отношенія можно скорѣе отнести къ естественному приложенію въ жизни манифеста—основнымъ законамъ. Но положеніе послѣднихъ и возможность ихъ измѣненія гарантированы общимъ законодательнымъ порядкомъ (ст. 8 осн. зак.).

Исходя изъ сказаннаго, мы можемъ перейти къ изъясненію общихъ основаній самодержавной власти. За послѣднее время въ наукѣ права стали раздаваться голоса противъ примѣненія въ области права вообще, а въ частности въ наукѣ о государствѣ,

отвлеченныхъ теорій. Государство есть организмъ живой, онъ растетъ то правильно—размѣренно, то начинаетъ быстрыми неожиданными скачками измѣнять свое строеніе. Подчиненіе его мертвымъ, измышленнымъ теоріямъ, во имя якобы прогресса, есть полнѣйшее отрицаніе свободы жизни государства. Цѣль и задачи устройства его жизни не должны устанавливаться мертвой буквой теоріи. Оно состоитъ изъ общества людей, общее культурное развитіе которыхъ и устанавливаетъ все внутреннее строеніе государства и всѣ его жизненныя условія. Вотъ почему нельзя не признать, что психологическое сознаніе населенія является факторомъ, опредѣляющимъ систему государственнаго строя. Въ то же самое время на такое психологическое сознаніе, основанное на историческомъ поступательномъ развитіи національныхъ идей государства, вліяютъ проявленія извѣстныхъ индивидуальныхъ и общественныхъ стремленій, которыя являются затѣмъ творящимъ право элементомъ. Іеллинекъ подчеркиваетъ серьезное значеніе въ государственной жизни психическихъ явленій, которыя въ связи съ указанными стремленіями приводятъ къ непредусмотрѣннымъ результатамъ въ области государственной жизни. Эти психологическія воздѣйствія рельефно выдѣляются и въ наиболѣе распространенной нынѣ теоріи, опредѣляющей право, какъ совокупность нормъ, установленныхъ государственной властью. Однако видя односторонность извѣстныхъ велѣній, основанныхъ на правѣ государства ихъ издавать, нельзя не считать въ свою очередь, что теорія эта имѣетъ за собой лишь одно основаніе—психологическое признаніе обязанности исполнять велѣнія государства. Одинъ изъ крупныхъ представителей этого взгляда Бирлингъ видитъ основаніе права въ общемъ признаніи обязательности исполненія нормъ, „которыя, какъ онъ говоритъ, не только направлены субъектомъ воли къ одному или нѣсколькимъ другимъ, но также одновременно этими другими признаются, какъ подлежащія съ ихъ стороны исполненію, другими словами, какъ ихъ обязанность“ *). Равнымъ образомъ и Петражицкимъ предлагается разработанная психологическая теорія права, въ основѣ которой лежитъ субъективное сознаніе обязанности, и само оно есть продуктъ дѣйствія извѣстныхъ соціально-психическихъ процессовъ, которыми оно создается и измѣняется. Мы отлично, напр., знаемъ, что многія соціальныя явленія, признаваемыя правовыми и сами налагавшія

*) Bierling. Jurist. Principienlehre.

извѣстныя права и обязанности, съ теченіемъ вѣковъ обращались въ общественномъ сознаніи въ совершенно недопустимыя. Такъ напр., Петражицкій говоритъ по этому поводу, что „рабы, крѣпостные, вообще разные низшіе и находящіеся въ относительно неблагопріятномъ соціальномъ положеніи классы, находящіеся подъ управленіемъ и господствомъ относительно ничтожнаго количества господъ, феодаловъ и т. п. тѣмъ не менѣе въ теченіе столѣтій и тысячелѣтій не учиняютъ никакихъ революцій, пока господствуетъ вѣра въ святость и справедливость существующаго права". Въ другомъ мѣстѣ, говоря объ отмѣнѣ крѣпостного права, онъ пишетъ, что „право этой части народонаселенія, въ частности большинства помѣщиковъ и огромнаго большинства крестьянъ, ко времени изданія манифеста о свободѣ было господскимъ-рабскимъ правомъ. Помѣщики приписывали себѣ соотвѣтственныя права по отношенію къ крѣпостнымъ, послѣдніе приписывали себѣ соотвѣтственныя обязанности по отношенію къ своимъ господамъ, соотвѣтственныя права своимъ господамъ — вовсе не на томъ только основаніи, что такъ полагается по закону, а и независимо отъ этого, по совѣсти, по своимъ интуитивно правовымъ взглядамъ; и многіе даже не представляли себѣ возможности и допустимости иного права, права свободы и т. д. И вотъ законодательная реформа произвела въ этомъ отношеніи весьма быстрый и коренной переворотъ. Нѣкоторые крестьяне, главнымъ образомъ, старцы, по исключенію, сохранили въ теченіе десятилѣтій и до конца жизни свою прежнюю интуитивную психику крѣпостного права, не хотѣли знать и признавать реформы, заявляли прежнимъ господамъ, что они считаютъ своимъ священнымъ долгомъ и впредь вѣрою и правдою служить, и даже обижались по поводу предложеній уйти на свободу, получать плату за службу и т. д. Но громадное большинство, особенно молодые, болѣе воспріимчивые, весьма быстро освободились отъ своей прежней рабской интуитивной правовой психики и проникались противоположными интуитивно-правовыми убѣжденіями; такъ что, напримѣръ, обратная реформа, уже годъ или меньше спустя послѣ изданія манифеста, была бы абсолютно немыслима уже вслѣдствіе соотвѣтственнаго интуитивнаго правового переворота въ народной психикѣ" *). Нельзя не согласиться съ правильностью этого взгляда: въ то время какъ общественное сознаніе имѣетъ

*) Л. І. Петражицкій, теорія права и государства, т. І, ст. 499.

широкое вліяніе на созданіе правъ и обязанностей, общественное признаніе ихъ, какъ это подчеркиваетъ и Бирлингъ, является существомъ правовыхъ нормъ. Правда, созданіе извѣстныхъ нормъ можетъ образоваться подъ давленіемъ извѣстныхъ внѣшнихъ силъ или классовыхъ интересовъ, однако войти въ народное сознаніе, утвердиться въ немъ и послѣдовательно развиваться онѣ могутъ лишь послѣ общаго ихъ признанія, какимъ бы путемъ оно ни было достигнуто. Такимъ образомъ, общеизвѣстный взглядъ Іеринга, что „государство есть единственный источникъ права, ибо нормы, къ исполненію которыхъ не можетъ принудить тотъ, кто ихъ устанавливаетъ, не суть юридическія нормы", правиленъ съ той точки зрѣнія, что государственная власть, обладая признанной за ней принудительной властью, можетъ создавать велѣнія и требовать ихъ исполненія, но опять-таки и возможность такого рода дѣйствій покоится, съ одной стороны, на общемъ признаніи за государственной властью права созданія юридическихъ нормъ, а съ другой обязанности подданныхъ государства имъ подчиняться. Такимъ образомъ, признаваемое за государствомъ неограниченное волеизъявленіе сохраняетъ свое свойство лишь при условіи признанія его правильнымъ, подобный взглядъ, какъ мы видѣли, высказывала еще и императрица Екатерина II о своей неограниченной власти. Такое внутреннее сознаніе гражданъ является залогомъ прочности государственнаго строя. На этомъ же сознаніи, выработанномъ исторіей, внутреннимъ укладомъ жизни и внѣшними событіями, покоятся и основы нашей самодержавной власти, развившейся при полной поддержкѣ со стороны народа въ сознаніи необходимости этой формы властвованія. Укрѣпленіе идеи самодержавія шло рука объ руку съ внутреннимъ сознаніемъ населенія его самобытныхъ, національныхъ основъ. Мы вспомнимъ по этому поводу слова пр. А. Алексѣева: „чѣмъ болѣе данное учрежденіе соотвѣтствуетъ внутреннему настроенію, нравственному и умственному складу тѣхъ людей, интересамъ которыхъ оно должно служить, тѣмъ оно прочнѣе, тѣмъ болѣе оно усваивается этимъ бытомъ, тѣмъ болѣе дѣлается по отношенію къ этому быту своимъ, другими словами, становится учрежденіемъ самобытнымъ" *). Въ своемъ естественномъ развитіи

*) „Русская Мысль", ноябрь 1905 г. — Пр. Алексѣевъ. „Начало современнаго правового порядка и русскій административный строй наканунѣ 6 августа 1905 г.".

всякое такое учрежденіе и понятіе всегда будетъ стоять въ зависимости отъ внутренняго его воспріятія народомъ, связаннымъ однако извѣстными традиціонными воззрѣніями, привязанностями и преемственно-установившимся историческимъ пониманіемъ такихъ учрежденій и явленій. „Историческое прошлое", говоритъ тамъ же пр. Алексѣевъ, „живетъ не внѣ насъ, а въ насъ. Оно не имѣетъ никакого реальнаго бытія за предѣлами сознанія людей: оно безъ остатка сводится къ привычкамъ, вкусамъ, привязанностямъ, привившимся людямъ подъ вліяніемъ пережитыхъ ими условій общественнаго и государственнаго быта. Требовать, чтобы извѣстныя вновь созидаемыя учрежденія соотвѣтствовали историческому прошлому народа, значитъ не что иное, какъ выставлять никѣмъ не оспариваемое положеніе, что каждое учрежденіе должно считаться съ міровоззрѣніемъ народа, съ его привычками и привязанностями".

Понятіе о верховномъ главенствѣ царской власти росло вѣками, вотъ почему самодержавіе можно вычеркнуть изъ основныхъ законовъ, самодержецъ можетъ отъ него отречься самъ, но это будетъ актомъ одностороннимъ;—чтобы это понятіе исчезло, необходимо изгладить еще его и изъ сознанія народнаго, такъ какъ сознаніе народное въ своемъ правообразующемъ движеніи всегда можетъ возстановить пропущенное въ текстѣ законовъ понятіе. Лишь двусторонній отказъ можетъ изгладить понятіе самодержавія въ основномъ его смыслѣ безъ всѣхъ аттрибутовъ, приписываемыхъ ему теоріей, подчиненной идеѣ западнаго абсолютизма. Вотъ почему нынѣ едва ли можетъ быть рѣчь о томъ, что послѣ манифеста 17 октября 1905 года самодержавія на Руси не существуетъ, что оно замѣнено дуалистическимъ строемъ. Намъ уже пришлось указывать, что самодержавіе и конституція —понятія нисколько другъ друга не исключающія, вмѣстѣ съ тѣмъ понятіе самодержавія не исчезло въ народномъ сознаніи, основные законы, какъ мы указывали, признаютъ его существованіе въ цѣломъ рядѣ статей. Однако, юридическая современная литература выказала тенденцію, вмѣсто разъясненія понятія самодержавія, боязливо избѣгать его и оставить этотъ терминъ безъ всякаго поясненія и опредѣленія, боясь нарушить принципъ прочности власти. Едва ли это правильно. Разъ конституціонные законы говорятъ о наличіи власти самодержавной, то юристъ долженъ приложить всѣ старанія къ объясненію этого понятія наравнѣ съ другими властями, иначе объясненіе русской конституціи будетъ неполное и одностороннее. Если умал-

чивать о самодержавной власти, то почему не умолчать и о этихъ властяхъ. Мы уже приводили тѣ различныя опредѣленія самодержавія, которыя давались представителями нашей науки до законодательныхъ реформъ 1905—1906 г.г. Каковы же они стали послѣ этого?

Лазаревскій, который считаетъ самодержавіе синонимомъ абсолютизма и признаетъ это за научное, литературное и народное словоупотребленіе, считаетъ отличительнымъ его признакомъ одну лишь неограниченность въ законодательной власти, каковой при нынѣшнихъ законахъ, по его мнѣнію, не существуетъ, а поэтому онъ не рѣшается дать опредѣленія существующаго нынѣ въ основныхъ законахъ термина самодержавія и говоритъ: «Если въ законѣ сказано, что тотъ законопроектъ, который не одобренъ Думой, не можетъ получить дальнѣйшаго движенія, а слѣдовательно, не можетъ быть утвержденъ Государемъ въ качествѣ закона, то при этомъ совершенно безразлично, называется ли власть Государя самодержавной или не называется, можно предполагать, что это слово весьма неудачно хотѣли примѣнить для указанія на внѣшнюю независимость Россіи» *). Вмѣстѣ съ тѣмъ, считая что слово „самодержавный“ указываетъ на неограниченность власти, Лазаревскій, подобно другимъ, стараясь избавиться отъ самой идеи этой власти и разсматривая нашу конституцію съ точки зрѣнія западной теоріи, относясь критически ко всему тому, что является оригинальнымъ въ нашей конституціи, говоритъ: «когда существо власти Государя съ достаточною ясностью вытекаетъ изъ точнаго содержанія постановленій закона, для объема и для существа этой власти совершенно безразлично, какимъ словомъ называется эта, точно въ законѣ опредѣленная, власть“. Такое опредѣленіе весьма бѣдно и болѣе запутываетъ это понятіе, чѣмъ выясняетъ.

Подобно Лазаревскому и В. В. Ивановскій не можетъ объяснить существа самодержавной власти и находитъ, что послѣ 17 октября 1905 г. выраженіе—самодержавіе—потеряло свой прежній смыслъ, какъ сосредоточіе всей государственной власти внѣ связи съ другими установленіями въ монархѣ, а придать ему какое-либо другое толкованіе затруднительно **). Но наряду съ

*) Стр. 126.

**) Учебн. Гос. Права 1908 г. стр. 380.

этимъ и онъ старается объяснить наличіе этого термина въ основныхъ законахъ, какъ указаніе на высокій рангъ Государя Императора.

Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ въ своемъ „Русскомъ государственномъ правѣ“ раздѣляетъ въ противовѣсъ Лазаревскому понятіе неограниченности и самодержавія—„когда въ Россіи“, пишетъ онъ *), „былъ установленъ конституціонный принципъ, то слово „неограниченный“ было вычеркнуто изъ основныхъ законовъ, а слово „самодержавный“, которое соотвѣтствуетъ слову „суверенный“,—осталось“. Къ сожалѣнію, въ дальнѣйшее обсужденіе этого вопроса онъ не входитъ.

Л. Шалландъ **) даетъ съ своей стороны объясненіе термину самодержавія, соотвѣтственно взгляду Кокошкина; онъ видитъ въ немъ не внутреннее свойство власти, а внѣшнюю сторону: „понятіе самодержавія въ основныхъ законахъ употреблено не въ прежнемъ смыслѣ—неограниченности, а въ смыслѣ отсутствія внѣшней зависимости“.

Однако на ряду съ такими мнѣніями юристовъ объ исчезновеніи прежней власти русскаго царя высказываются и иныя—объ извѣстномъ неизмѣненіи прежнихъ основъ Верховной власти.

A. Palme въ своемъ сочиненіи „Die Russishe Vervassung“ объясняетъ существованіе самодержавія по основнымъ законамъ полнотой правъ у монарха, неизвѣстной западнымъ государямъ, а также какъ опредѣленіе того оригинальнаго типа государственной власти, который исторически сложился у носителя русской Верховной власти ***).

Dr. Schlesinger ****) говоритъ, что царь остался самодержцемъ въ томъ смыслѣ, что ему принадлежитъ, по собственному праву, вся полнота власти, какъ прежде, такъ и нынѣ. Между тѣмъ прежнее монархическое начало сохранило свою силу и понынѣ. Игнорировать его или считать его исчезнувшимъ—это прервать нить исторіи и ничѣмъ ее не замѣнить. „Монархическое начало“, писалъ Грановскій, „лежитъ въ основаніи всѣхъ великихъ явленій русской исторіи; оно есть корень, изъ котораго выросла наша государственная жизнь, наше политическое значеніе въ Европѣ. Это начало должно быть достойнымъ образомъ раскрыто и объяснено въ нашихъ учебныхъ заведеніяхъ.

*) Русс. Гос. Право 1908 г. вып. II, стр. 71.

**) Русс. Гос. Право 1908 г. Юрьев. стр. 22.

***) Op. cit. стр. 96—97.

****) Op. cit.

Дѣло науки и преподаванія показать, что русское самодержавіе много отличается отъ тѣхъ формъ, въ которыя монархическая идея облеклась въ другихъ странахъ. Между тѣмъ, какъ развитіе западныхъ народовъ совершалось во многихъ отношеніяхъ не только независимо отъ монархическаго начала, но даже наперекоръ ему, у насъ самодержавіе положило свою печать на всѣ важныя явленія русской жизни: мы приняли христіанство отъ Владиміра, государственное единство—отъ Іоанновъ, образованіе отъ Петра, политическое значеніе въ Европѣ—отъ его преемниковъ".

Въ настоящее время русское самодержавіе не исчезло, но видоизмѣнилось и приняло въ лицѣ отдѣльныхъ своихъ частей своеобразную форму. Чтобы охарактеризовать положеніе его въ настоящее время въ связи съ историческимъ ходомъ жизни и событіями начала XX вѣка, мы обратимся прежде всего къ тѣмъ словамъ предсѣдателя Совѣта министровъ П. А. Столыпина, которыя были сказаны имъ въ Государственной Думѣ и являются до извѣстной степени объясненіемъ національно-историческихъ основъ нашего строя:—„Проявленіе царской власти во всѣ времена показывало воочію народу, что историческая самодержавная власть и свободная воля монарха являются драгоцѣннѣйшимъ достояніемъ русской государственности, такъ какъ единственно эта власть и эта воля, создавъ существующія установленія и охраняя ихъ, призвана, въ минуты потрясеній и опасности для государства, къ спасенію Россіи и обращенію ея, на путь порядка и исторической правды". „Верховная власть является хранительницей идеи русскаго государства, она олицетворяетъ собой ея силу и цѣльность и, если быть Россіи, то лишь при усиліи всѣхъ сыновъ ея охранять, оберегать эту власть, сковавшую Россію и оберегающую ее отъ распада. Самодержавіе московскихъ царей не походитъ на самодержавіе Петра, точно также, какъ и самодержавіе Петра не походитъ на самодержавіе Екатерины II и Царя-Освободителя *). Вѣдь русское государство росло, развивалось изъ своихъ собственныхъ

*) Такой же взглядъ на самодержавіе мы встрѣтимъ даже и у И. Рожкова: „Происхожденіе самодержавія въ Россіи", стр. 209: „Самодержавіе не было само по себѣ равно во все время своего существованія, не было одинаковымъ, неизмѣннымъ явленіемъ. Напротивъ, оно переживало измѣненія, оно развивалось. Изучить этотъ процессъ развитія самодержавія, а также и процессъ его паденія - задача чрезвычайной научной важности и большого интереса".

русскихъ корней и вмѣстѣ съ нимъ, конечно, видоизмѣнялась и развивалась и Верховная царская власть. Нельзя къ нашимъ русскимъ корнямъ, къ нашему русскому стволу прикрѣплять какой-то чужой, чужестранный цвѣтокъ" *). Этими словами вполнѣ характеризуется картина историческаго пониманія самодержавія. Характеръ самодержавія, объемлющаго въ себѣ главенство надъ всѣми властями, мѣняется съ личностью самодержца. Но самъ самодержецъ, не смотря на свою единую независимую волю, въ своихъ волеизъявленіяхъ будетъ отражать извѣстное вліяніе современности. Если, съ одной стороны, онъ самъ дѣлаетъ историческую эпоху, то, съ другой, онъ подчиненъ вліянію предшествовавшихъ событій. На эту внутреннюю сторону самодержавія мы не можемъ не обратить вниманія. Представляя самодержавіе, какъ воплощеніе въ себѣ идеи русскаго государства, какъ въ его историческомъ прошломъ, такъ и въ реальной дѣйствительности, мы должны примѣнять къ нему тѣ воззрѣнія, которыя относятся обыкновенно къ государству. Въ настоящее время юристы, въ томъ числѣ, напр., даже и Іеллинекъ **), начинаютъ приходить къ тому взгляду, что сила фактическаго хода событій сильнѣе иногда юридическихъ нормъ, и что государство, обладая полной неограниченностью въ созданіи юридическихъ нормъ и имѣя возможность воздѣйствовать на психику населенія въ смыслѣ признанія ихъ обязательности, оказывается ограниченнымъ въ ихъ примѣненіи и созданіи нормами морали и политической цѣлесообразности. Государственная мораль, политическія соображенія и международныя соглашенія и обязанности являются факторами ограниченія дѣятельности государства, въ которомъ еще недавно хотѣли видѣть деспота. Признавая неограниченность основнымъ свойствомъ государства, отвлеченному понятію котораго желали приписать существенныя свойства развѣнчаннаго абсолютнаго короля, и уступая предъ фактическимъ ограниченіемъ дѣйствій этого теоретическаго любимца юристовъ деспота—государства, послѣдніе, въ лицѣ Іеллинека, думали спасти свою идею понятіемъ о самоограниченіи государствомъ своей власти. Это же самоограниченіе фигурируетъ и у нашихъ авторовъ, задававшихся цѣлью ознакомить съ существомъ самодержавной власти и желавшихъ этимъ же понятіемъ объяснить внутреннюю

*) Стеногр. отч. Гос. Думы III созыва, засѣданіе 16 ноября 1907 г.

**) См., напр., Das Recht des modernen Staates стр. 431—441.

ея сторону. Изъ этихъ двухъ взглядовъ, самоограниченіе единоличной самодержавной власти представляется болѣе конкретнымъ и понятнымъ, нежели самоограниченіе широкаго понятія власти государства и его воли. Но во всякомъ случаѣ оба эти понятія равны, и поскольку государство, по теоретическому представленію, проявляетъ свою свободную волю въ предѣлахъ своего самоограниченнаго круга, постольку, по нашему мнѣнію, самодержавіе, какъ конкретное выраженіе государства и его воли, проявляетъ свою волю въ тѣхъ же предѣлахъ. Не признавая за государствомъ абсолютной неограниченности его волеизъявленій и присоединяясь къ изложеннымъ выше взглядамъ Вильсона (стр. 171) и Стифена (стр. 128) на ограниченіе понятія закона, мы должны считать, что на волеизъявленія, какъ вообще государственной власти, такъ и ея персонификаціи—самодержавія, оказываютъ, прежде всего, вліяніе указываемыя пр. Петражицкимъ нормы императивныя,—нормы нравственныя, налагающія исключительно одни обязанности. Кромѣ этихъ этическихъ нормъ, такія волеизъявленія не могутъ не подчиняться извѣстному вліянію фактическаго положенія обстоятельствъ, созданныхъ тѣми или иными предшествовавшими событіями или международнымъ соглашеніемъ. И такъ, какое опредѣленіе можно дать этой независимой, надъ другими властями стоящей власти, ограниченной лишь въ самой себѣ своимъ сознаніемъ, основаннымъ на моральномъ чувствѣ долга и цѣлесообразности? Самодержавіе есть объединеніе всѣхъ стихій властвованія въ лицѣ одного наслѣдственнаго русскаго царя, олицетворяющаго собой единую нераздѣльную Россію, охраняющаго всѣ ея историческія національныя традиціи и подчиненнаго въ осуществленіи своей суверенной власти нормамъ государственной этики и сознанію цѣлесообразности для народнаго блага принимаемыхъ имъ мѣропріятій. Такого рода власть основывается на свободномъ самостоятельномъ, какъ это было видно изъ предыдущаго изложенія, главенствѣ монарха въ области законодательства, управленія и суда. Это главенство въ трехъ очерченныхъ конституціей властяхъ и даетъ основаніе къ осуществленію монархомъ прерогативъ самодержавной власти, возвышающейся надъ остальными видами государственныхъ властей. Соглашаясь съ высказаннымъ выше взглядомъ Вильсона, что Верховная власть, подобно всему живому, точному опредѣленію не поддается, и считая, что она, вмѣстѣ съ тѣмъ, скорѣе ясно понимается, чѣмъ конституируется, мы должны все-таки сказать, что по своимъ свойствамъ

власть самодержавная есть власть учредительная, умѣряющая, послѣдняго рѣшенія и внѣшняго индивидуальнаго олицетворенія государственной воли.

Въ качествѣ власти учредительной, она является создательницей нынѣшняго законодательнаго порядка и дѣйствующихъ основныхъ законовъ, которыми опредѣляется дѣятельность нашего государственнаго организма и которые изданы не какъ законодательныя нормы въ установленномъ законодательномъ порядкѣ, чего требовалъ законъ 5 іюня 1905 г., а какъ чрезвычайные акты Верховнаго волеизъявленія, вотъ почему и пересмотръ этихъ основныхъ законовъ, т. е. измѣненіе дѣятельности какой-либо части государственной власти, какъ это и указано въ ст. 8 осн. зак., возможно лишь по почину самодержавной власти, которая, сосредоточивая въ своихъ рукахъ власть измѣненія конституціи, является охранительницей основъ государственнаго строя, альфой и омегой каждаго параграфа конституціи. Опредѣлять точно предѣлы учредительной дѣятельности власти, отражающей жизнь, едва ли представляется возможнымъ, указаній точныхъ въ этомъ отношеніи мы въ основныхъ законахъ не найдемъ. Но въ реальной жизни, послѣ изданія ихъ, мы видимъ проявленіе этого свойства Верховной власти въ указанной области. 14 марта 1910 г. послѣдовало изданіе акта, чрезвычайнаго по своему наименованію,— манифеста объ общеимперскомъ законодательствѣ примѣнительно къ Финляндіи. Такой актъ есть именно актъ учредительнаго характера самодержавной власти, актъ, расширяющій сферу дѣятельности и составъ представительныхъ законодательныхъ органовъ, актъ, вносящій извѣстное новое, созданное силой реальныхъ вещей, дополненіе, хотя детали соотвѣтствующаго законопроекта и были выработаны *) въ законодательномъ порядкѣ, т. е. согласно ст. 8 осн. зак. Такое свойство власти въ томъ же вопросѣ проглядывало и нѣсколько ранѣе, въ указѣ 20 мая 1908 г. о порядкѣ направленія финляндскихъ дѣлъ. Понятіе учредительнаго свойства Верховной государственной власти слишкомъ ясно ощущается, чтобы была возможность его игнорировать при общемъ обзорѣ государствен-

*) См. т. I, ч. II Учрежденія высшихъ государственныхъ установленій (по продолж. 1910 г.). Тутъ мы имѣемъ дополнительныя положенія о выборахъ въ Гос. Думу и Гос. Совѣтъ депутатовъ отъ финляндскихъ губерній и правила о порядкѣ направленія общеимперскихъ дѣлъ, касающихся Финляндіи.

ной власти, и мысль эта находитъ себѣ выраженіе и въ стѣнахъ органа народнаго представительства *).

О дѣйствіяхъ умѣряющей, или уравновѣшивающей, власти въ ея отношеніяхъ къ палатамъ и министрамъ мы уже говорили въ началѣ настоящей главы, здѣсь намъ приходится лишь отмѣтить проявленія въ этомъ отношеніи власти самодержавной, приводящей въ движеніе государственный механизмъ, согласно постановленіямъ основныхъ законовъ: назначеніе и увольненіе министровъ и иныхъ должностныхъ лицъ (ст. 17 осн. закон.), созывъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, продолжительность ихъ засѣданій и сроки перерыва и роспускъ (ст. ст. 99 и 105), назначеніе членовъ Государственнаго Совѣта, замѣна членовъ Совѣта по выборамъ до истеченія срока ихъ полномочій (104 осн. зак.). Сюда слѣдуетъ отнести и пожалованіе Государемъ знаковъ отличій, а также правъ состояній (ст. 19 осн. зак.), которыя по нашему законодательству соединены съ извѣстными преимуществами **), а косвенно и съ политическими правами.

Понятіе о власти послѣдняго неизмѣняемаго самостоятельнаго рѣшенія, объ олицетвореніи послѣдняго волевого рѣшенія, въ которомъ проявляется единство власти государственной, было высказано еще Гегелемъ, который признавалъ такое олицетвореніе въ королевской власти—fürstliche Gewalt, считая ее третьей властью и именуя другія власти—законодательной и правительственной ***). Такое свободное послѣднее рѣшеніе составляетъ, несомнѣнно, исключительное свойство самодержавной власти не только въ томъ смыслѣ, что это есть власть послѣдняго рѣшенія въ областяхъ законодательства и управленія, объ этомъ своевременно было говорено, но и въ томъ, что это есть власть, къ которой прибѣгаютъ въ послѣдніе крайніе моменты. Съ этой точки зрѣнія опредѣлить дѣятельность власти самодержавной невозможно—примѣненіе ея есть вопросъ факта, когда эта власть, какъ высказался П. А. Столыпинъ, „призвана въ минуты потря-

*) Засѣданіе Гос. Думы 7 апрѣля 1910 г.—членъ Думы пр. Вязигинъ: „наша Верховная власть..... оставила за собой учредительное законодательство, или, какъ любитъ выражаться Милюковъ, имманентное право переворота".

**) Нѣкоторыя конституціи, напр., прусская (ст. 50), это рѣшительно запрещаютъ.

***) Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts 8 b. Berlin 1840. s. 348.

сеніи и опасности для государства къ спасенію Россіи и обращенію ея на путь порядка и исторической правды". Такого рода проявленіе власти самодержавной, осуществляемой самостоятельно, внѣ западнаго понятія объ отвѣтственности министра за акты монарха, въ нравственномъ сознаніи необходимости принятаго рѣшенія—является актомъ высшей власти; —„не мнѣ, конечно", сказалъ П. А. Столыпинъ по поводу примѣненія этой власти: „защищать право Государя, спасать въ минуты опасности ввѣренную ему Богомъ державу". Осуществленіе этой власти не можетъ имѣть, очевидно, повседневнаго примѣненія. Былъ бы ошибоченъ взглядъ считать ее примѣнимой ко всѣмъ деталямъ законодательныхъ велѣній. Она примѣняется въ затруднительные, исключительные моменты исторіи, когда нормы права безсильны предъ потокомъ жизненныхъ явленій, и нужно считаться съ тѣмъ, что въ государствѣ есть такая простая, несложная, единовольная власть, которая можетъ однимъ твердымъ своимъ рѣшеніемъ поднять государство въ тяжелые моменты, сплотить его элементомъ государственнаго единства, власть, которою въ древнія времена римскій народъ въ минуты внѣшнихъ и внутреннихъ замѣшательствъ безконтрольно облекалъ своихъ диктаторовъ. Посмотримъ, напр., на актъ этого рода—3 іюня 1907 г. о роспускѣ Г. Думы 2 созыва и объ изданіи новаго избирательнаго закона; его стараются опредѣлить съ точки зрѣнія теоріи, какъ актъ неправомѣрный; дѣйствительно, порядокъ его изданія не соотвѣтствовалъ общимъ порядкамъ, самъ манифестъ это признавалъ. Если юридически такой взглядъ и послѣдователенъ, то юридически же не было способовъ иного разрѣшенія вопроса, и тутъ примѣненіе власти самодержавной не есть осуществленіе стереотипныхъ нормъ закона, ея дѣйствія и ея сила и заключаются именно въ томъ, что она дѣйствовала тогда, когда нормы закона оказались безсильны и попадали въ circulus vitiosus. Между тѣмъ, кто имѣетъ власть отказать въ примѣненіи акта 3 іюня 1907 г.? Единственно Государственная Дума можетъ указать на незаконномѣрность изданія новаго избирательнаго закона, но вѣдь сама Гос. Дума, обладающая правомъ запросовъ, созвана по закону 3 іюня; указавъ на незаконномѣрность изданія этого закона, она впала бы въ логическое противорѣчіе и, объявивъ незаконнымъ собраніе этой Думы, показала бы лишь незаконность

этого запроса незаконнымъ учрежденіемъ *). Такое положеніе вопроса показываетъ лишь, что только единой самодержавной власти принадлежитъ полнота власти въ затруднительные моменты жизни страны. Если актъ 3 іюня оказался такимъ, рѣшеніе котораго и отмѣна стояли внѣ сферы нормальнаго порядка, и если tacito consensu онъ вошелъ въ жизнь и сталъ правотворящимъ элементомъ, то этотъ фактъ одинъ, заключая въ своемъ признаніи основанія для выясненія существованія особаго вида власти, служитъ яркимъ примѣромъ дѣйствія самодержавной власти въ исключительные моменты. Въ этомъ заключается та сила факта, которая можетъ служить извѣстнымъ основаніемъ для созданія правоотношеній. И Паліенко говоритъ по этому поводу (назв. соч., стр. 76): „Въ сферѣ государственнаго права, въ которой политическое соотношеніе силъ столь часто является рѣшителемъ правовыхъ вопросовъ, факты болѣе часто и ярко, чѣмъ въ какой-либо другой области, проявляютъ свою нормативную силу.... Политическое значеніе акта 3 іюня 1907 г., конечно, огромно, но юридически его значеніе исчерпывается лишь вошедшимъ въ жизнь измѣненіемъ избирательнаго порядка“.

Что касается до самодержавной власти, какъ внѣшняго индивидуальнаго олицетворенія государственной воли, какъ выразителя ея желанія, то здѣсь первое мѣсто займетъ то неограниченное распоряженіе жизнью и благосостояніемъ подданныхъ, а равно и государственной территоріей, которое соединено съ правомъ войны и заключенія мира (ст. 13 осн. зак.). Государь Императоръ объявляетъ войну, если признаетъ это необходимымъ для безопасности, защиты или чести государства. Въ этихъ случаяхъ монархъ руководствуется началами общей морали и цѣлесообразности, весьма естественно прибѣгая къ военнымъ дѣйствіямъ, лишь какъ къ крайней организованной мѣрѣ защиты государственныхъ интересовъ. Если мы взглянемъ на эволюцію войнъ, то мы увидимъ, что войны ради личныхъ цѣлей прежнихъ вѣковъ совершенно исчезли и замѣнились войнами изъ-за интересовъ государственныхъ и болѣе всего экономическихъ, и въ

*) Подобный взглядъ на законъ 3 іюня мы найдемъ въ статьѣ Combothecra „Les lois fondamentales et nouveau régime en Russie“, помѣщенной въ сборникѣ Monographies du droit public (Paris, ed. 1909) авторъ видитъ необходимость изданія закона 3 іюня для правильной работы законодательныхъ органовъ и вполнѣ его оправдываетъ. Тоже почти говоритъ и A. Leroy Beaulieu.

этихъ случаяхъ монархъ можетъ явиться наилучшимъ судьей въ направленіи историческихъ событій. Въ заключеніи же мира русскій монархъ является неограниченнымъ хозяиномъ государственной территоріи, такъ какъ нашимъ законамъ не извѣстенъ принципъ, упоминаемый, напр., въ ст. 3 бельгійской конституціи, что измѣненіе границъ государства можетъ имѣть мѣсто съ согласія законодательныхъ палатъ. На ряду съ этимъ правомъ войны и мира—этой высшей формой международныхъ отношеній, самодержавная власть олицетворяетъ государство и въ обыкновенныхъ внѣшнихъ сношеніяхъ съ другими державами—въ заключеніи договоровъ, соглашеній, конвенцій и проч. И въ этой сферѣ единая независимая самодержавная власть дѣйствуетъ едино, а не какъ часть дуалистическаго суверенитета, что мы можемъ видѣть въ цѣломъ рядѣ конституцій, по которымъ международные договоры должны быть представлены въ законодательные палаты, т. е., говоря иначе, получить одобреніе со стороны обѣихъ частей государственнаго суверена: короля и палатъ (см., напр., ст. 11 и 2 германск., ст. 32 греч., 18 датск., 6 итал., 22 исп., 59 нидерландск., 48 прусск., 52 серб. и 93 румынск.). Вотъ почему нашей конституціи не извѣстно положеніе о разсмотрѣніи международныхъ договоровъ въ палатахъ *), и какое либо ихъ вліяніе на направленіе международной политики, которою руководитъ самъ монархъ непосредственно (ст. 12 и 13 осн. зак.). Вотъ почему, когда министръ иностранныхъ дѣлъ выступалъ предъ Государственной Думой съ изложеніемъ вопросовъ о положеніи интересовавшихъ общество политическихъ дѣлъ, то онъ это дѣлалъ съ соизволенія Государя Императора **).

Помимо указаннаго, въ качествѣ высшей государственной власти, власть самодержавная имѣетъ еще въ нѣкоторыхъ случаяхъ опредѣленный кругъ своего примѣненія, налагая свои ве-

---

*) Высочайшія повелѣнія, объявленныя Пр. Сенату: Соб. уз. 1907 г. № 1567. О ратификаціи договора, о торговлѣ и мореплаваніи между Россіей и Италіей. Соб. уз. 1910 г. № 944. О конвенціи, заключенной между Россіей и Болгаріей о займѣ въ 82 мил. франковъ, и декларація объ отказѣ Россіи въ пользу Турціи отъ 40 аннуитетовъ военнаго вознагражденія и друг.

**) Указанія на это мы встрѣчаемъ въ рѣчи министра иностранныхъ дѣлъ А. П. Извольскаго въ Г. Думѣ: „Государю Императору благоугодно было разрѣшить мнѣ, по поводу обсужденія вами смѣты вѣреннаго мнѣ министерства, дать Госуд. Думѣ разъясненія по текущимъ вопросамъ внѣшней политики". Гос. Д. III созыва, сес. II, засѣданіе 12 декабря 1908 г.

лѣнія непосредственно. Назвать вообще всѣ эти акты актами Верховнаго управленія нельзя, съ одной стороны, потому, что въ нѣкоторыхъ вопросахъ прямо указывается, что тутъ дѣйствуетъ власть самодержавная, а съ другой, изданіе ихъ совершается помимо указанныхъ нами выше органовъ Верховнаго управленія. Здѣсь слѣдуетъ упомянуть прежде всего о непосредственномъ волеизъявленіи Государя Императора, какъ главы, по отношенію къ Императорскому Дому. Ст. 220 осн. зак. прямо говоритъ, что каждый членъ Императорскаго Дома обязуется къ лицу Царствующаго, яко къ главѣ Дома и Самодержцу, совершеннымъ почтеніемъ, повиновеніемъ, послушаніемъ и подданствомъ. Въ этой области, соотвѣтствующія статьи основныхъ законовъ, составляющія раздѣлъ II т. I ч. I свода зак.—учрежденіе объ Императорской Фамиліи—могутъ быть измѣняемы только лично Государемъ Императоромъ (ст. 125 осн. зак.) *). Какъ неограниченный глава Императорской Семьи, онъ непосредственно распоряжается, какъ лично ему принадлежащими имуществами, такъ и удѣльными (ст. 20 осн. зак.). Вмѣстѣ съ тѣмъ министерство Императорскаго Двора изъято изъ общаго состава министерствъ (учр. Совѣта министровъ ст. 16, 17) и подчинено вмѣстѣ со всѣми своими учрежденіями и установленіями непосредственно Государю Императору (ст. 21 осн. зак.). Кредиты на расходы министерства Двора и его учрежденій вносятся въ бюджетъ въ размѣрѣ 16.359.595 руб., согласно ассигнованію 1906 г., и не подлежатъ обсужденію или сокращенію въ законодательномъ порядкѣ, равно не подлежатъ этому такія измѣненія кредитовъ, которыя обусловливаются постановленіями учрежденія объ Императорской Фамиліи, соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ (ст. 115 осн. зак).

Кромѣ отношеній къ Императорскому Дому и Двору, основные законы говорятъ объ отношеніи самодержавной власти къ управленію церковному. Ст. 65 осн. зак. говоритъ: въ управленіи церковномъ самодержавная власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода, ею учрежденнаго. Положеніе объ управленіи церковномъ основывается у насъ на регламентѣ духовной коллегіи 25 января 1721 г. **) и уставѣ

*) См., напр., Собр. узак. 1911 г. № 1489. Высочайшій указъ 11 августа 1911 г. объ измѣненіи примѣчанія къ ст. 188 учр. Императорской Фамиліи.

**) П. С. З. т. VI. № 3718.

духовныхъ консисторій. Въ этомъ регламентѣ и было впервые обосновано положеніе объ единой самодержавной власти, долженствовавшее уничтожить разладъ между властью духовной и свѣтской (пунктъ 7 регламента), повиноваться которой слѣдуетъ не только за страхъ, но и за совѣсть. Актъ этотъ нѣсколько напоминаетъ законъ англійской королевы Елизаветы (Act of Supremacy) о главенствѣ короля въ церковныхъ дѣлахъ и надъ духовными лицами въ Англіи, но тамъ есть церковные соборы, представляющіе свои дѣла въ парламентъ; у насъ этого нѣтъ, и власть императорская не является лишь главенствующей, но и дѣйствующей, какъ говоритъ вышеприведенная ст. 65. Е. Н. Темниковскій слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ положеніе русскаго Императора въ русской православной церкви:

1) Императоръ есть носитель и органъ высшей власти въ русской православной церкви; его церковная власть есть часть или, вѣрнѣе, одно изъ направленій высшей государственной власти, непроизводной по происхожденію и самостоятельной по осуществленію; чисто церковной власти русскіе основные законы не знаютъ.

2) Высшая власть въ церкви осуществляется Императоромъ непосредственно въ законодательствѣ и въ актахъ Верховнаго управленія. Такого рода акты законодательные и въ порядкѣ Верховнаго управленія суть акты государственной власти. Нѣтъ церковнаго закона, который не могъ бы быть закономъ государственнымъ, равнымъ образомъ, акты Верховнаго управленія въ церковной области не могутъ быть разсматриваемы иначе, какъ акты государственнаго управленія.

3) Святѣйшій Правительствующій Синодъ есть органъ Государя Императора (вторичный). Онъ представляетъ не что иное, какъ государственное установленіе, учрежденное Верховной государственной властью, находится отъ нея въ такой же зависимости, какъ и другія государственныя установленія, если имѣть въ виду родовой признакъ этой зависимости, и осуществляетъ отъ имени Государя церковное управленіе, какъ одну изъ отраслей государственнаго управленія.

4) Сохраняя черты каноническаго устройства и управленія, русская православная церковь съ формально юридической точки зрѣнія есть часть государственнаго строя, вѣдомство *).

---

*) Е. Темниковскій. Юрид. Зап. Дем. Юр. Лиц. в. I. 1909 г. стр. 79—80, 38—40. „Положеніе Императора Всероссійскаго въ русской православной церкви въ связи съ общимъ ученіемъ о церковной власти".

Такое положеніе церковнаго управленія, по мнѣнію Паліенко, существовало до изданія настоящихъ основныхъ законовъ, нынѣ же церковное законодательство должно идти общезаконодательнымъ порядкомъ, а Государю Императору въ этой области принадлежатъ права управленія. На этомъ вопросѣ мы должны нѣсколько остановиться. Прежде всего, что такое церковное законодательство? Это спеціальныя постановленія, касающіяся исключительно церкви. Ст. 64 осн. зак. объявляетъ Государя Императора защитникомъ и хранителемъ догматовъ вѣры, въ какомъ смыслѣ онъ и есть глава церкви, имѣя этимъ задачу сохраненіе цѣлости и чистоты догматовъ православной религіи. У насъ церковь не находится въ такомъ положеніи, какъ въ Англіи, гдѣ король признанъ главой церкви, но гдѣ само ученіе и обряды санкціонированы законодательнымъ статутомъ, и гдѣ всякое измѣненіе церковнаго канона должно пройти установленныя законодательныя стадіи *). помимо своихъ спеціальныхъ церковныхъ. Такимъ образомъ, тамъ церковный законъ будетъ законъ государственный. А вѣдь какія иныя нормы общеобязательныхъ велѣній, кромѣ чисто канонической характера, могутъ быть изданы церковной властью? Но наши основные законы не говорятъ о томъ, что у насъ, подобно Англіи, измѣненіе каноническихъ правилъ есть законъ государственный; наоборотъ, ст. 64 указываетъ именно на неизмѣняемость догматовъ нашей религіи. Вотъ почему вся церковная власть вообще въ своихъ проявленіяхъ есть исключительно власть управленія; какъ таковая, въ своихъ государственныхъ отношеніяхъ она нормируется ст. 65, и всѣ высказанныя въ четырехъ указанныхъ выше Темниковскимъ пунктахъ положенія слѣдуетъ считать объясняющими нынѣшнее положеніе церковнаго управленія. А подъ высказаннымъ выше церковнымъ законодательствомъ, подчиненнымъ общезаконодательному порядку, слѣдуетъ понимать скорѣе общегосударственные свѣтскіе законы, имѣющіе извѣстное отношеніе къ церкви. Правда, власть церковная не можетъ быть совершенно обособленной отъ жизни, нѣкоторые вопросы могутъ затронуть и общегосударственныя дѣла. Въ такихъ случаяхъ Синодъ имѣетъ своего замѣстителя въ лицѣ оберъ-прокурора, о положеніи котораго мы уже говорили выше, направляющаго свое дѣло въ соотвѣтствующее высшее государственное учрежденіе.

*) Это имѣло мѣсто, напр., въ 1872 г.

Оберъ-прокуроръ, какъ мы видѣли, не разсматривался прежними законами, весьма мало о немъ упоминавшими, (учр. комит. мин. ст. 74), какъ министръ, нынѣшніе законы совсѣмъ не говорятъ объ этомъ. Но фактическое положеніе вещей заставляетъ видѣть въ немъ связующее звено между общегосударственной и церковной властью, въ качествѣ такового онъ, несомнѣнно, есть глава извѣстнаго рода дѣлъ, а потому, если бы дѣла этого рода потребовали направленія ихъ въ порядкѣ государственнаго законодательства, то онъ, подчиняясь въ семъ отношеніи дѣйствію ст. 162 учр. мин., долженъ испросить разрѣшеніе монарха на возбужденіе этого дѣла. Такимъ образомъ, въ оберъ-прокурорѣ совмѣщаются двѣ стороны: въ области чисто церковныхъ дѣлъ онъ есть представитель самодержавной власти, ея докладчикъ и совѣтникъ, въ области дѣлъ общегосударственныхъ онъ есть представитель интересовъ церкви и руководитель дѣлъ общегосударственныхъ, которыя касаются церковнаго управленія. Вотъ, въ краткихъ словахъ, положеніе церковнаго управленія.

Изложивъ общія черты независимаго дѣйствія власти Верховной, мы должны указать и на формы ея волеизъявленія. Изъ общихъ постановленій нашихъ законовъ мы можемъ вывести, что таковыхъ формъ имѣется двѣ: указы и повелѣнія, непосредственно Государемъ Императоромъ издаваемые, и манифесты; сюда же можно отнести и грамоты. Понятіе первыхъ, какъ мы въ свое время видѣли, въ ст. 24 осн. зак., отдѣляется отъ понятія указовъ и повелѣній Верховнаго управленія. Указы такого рода не особенно, конечно, многочисленны, и ихъ можно легко отличить отъ указовъ въ порядкѣ Верховнаго управленія *).

Грамоты постольку сюда относятся, поскольку ими выражается извѣстная воля или учредительныя основанія. Въ этомъ отношеніи интересное значеніе имѣютъ грамоты казачьимъ войскамъ **).

*) Таковъ, напр., указъ Свят. Правительств. Синоду 13 іюня 1909 г. о церковно-приходскихъ школахъ, указъ 11 августа 1911 г. объ измѣненіи примѣч. къ ст. 188 учр. Императорской Фамиліи.

**) Въ Собр. Узак. за 1909 г. № 970 напечатанъ рядъ Высочайшихъ грамотъ казачьимъ войскамъ, изданныхъ еще въ 1906 г.: Донскому, Астраханскому, Уральскому, Оренбургскому, Терскому, Сибирскому. Интересно привести выдержки изъ двухъ, какъ являющихся извѣстными хартіями, подтверждающими дарованныя права, такъ и устанавливающихъ извѣстныя привил-

Что касается до манифеста, то мы ранѣе говорили объ его положеніи среди другихъ государственныхъ актовъ. Въ настоящее время, когда понятіе манифеста не отнесено къ формамъ изъявленія законодательныхъ велѣній, онъ издается, по прежнему, въ экстраординарныхъ случаяхъ, напр., объ объявленіи войны, какъ актъ непосредственнаго волеизъявленія монарха или оповѣщенія имъ подданныхъ. Манифесты всегда знаменовали собой историческіе моменты, таковы, напр., манифесты: о вольности дворянства 1762 г., объ освобожденіи крестьянъ 1861 г., 17 октября 1905 г. и др. Изъ событій новѣйшаго времени мы можемъ указать на манифестъ 3 іюня 1907 г., объявлявшій о роспускѣ Думы и о созданіи новаго избирательнаго закона, манифестъ 14 марта 1910 г. о примѣненіи общеимперскаго законодательства къ Финляндіи. Если оба эти примѣра представляютъ экстраординарные случаи, непредусмотрѣнные законами, то послѣдніе иногда прямо указываютъ случаи ихъ изданія: имп объявляется о восшествіи на престолъ новаго Императора (ст. 54 осн. зак.), о событіяхъ въ жизни Императорскаго Дома (ст. 187 осн. зак.) *); о призывѣ ратниковъ второго разряда (ст. 328 уст. воин. пов.); о созваніи войскового ополченія (ст. 441 уст. воин. пов.).

летіи. Такъ, грамота Донскому войску 24 января 1906 г., между прочимъ, гласитъ:

„.....Подтверждаемъ всѣ права и преимущества, дарованныя ему въ Возъ почивающими Высокими Предками Нашими, утверждая Императорскимъ словомъ Нашимъ, какъ ненарушимость настоящаго образа его служенія, стяжавшаго Войску Донскому историческую славу, такъ и неприкосновенность всѣхъ его угодій и владѣній, пріобрѣтенныхъ трудами, заслугами и кровью предковъ и утвержденныхъ за Войскомъ Монаршими грамотами".

А грамота 23 апрѣля 1906 г. Сибирскому войску:

„Озабочиваясь же нынѣ укрѣпленіемъ за Сибирскимъ казачьимъ Войскомъ предоставленныхъ ему земель, долженствующихъ служить въ будущемъ источникомъ для поддержанія и развитія войсковаго благосостоянія, Мы признали за благо, въ виду особыхъ заслугъ Войска предъ Престоломъ и Отечествомъ, пожаловать Сибирскому Войску настоящую Нашу грамоту на укрѣпленіе въ вѣчное его владѣніе указанныхъ земель въ безспорныхъ ихъ границахъ, сохранивъ въ силѣ ограниченія въ пользованіи ихъ нѣдрами, по отношенію земель, отведенныхъ изъ состава государственныхъ, установленныя въ § 136 Положенія о войскѣ 5 марта 1861 г. и ст. 204 уст. Горнаго, изд. 1893 г.; а по отношенію земель, отведенныхъ и нынѣ отводимыхъ изъ предѣловъ Алтайскаго округа, вѣдомства Кабинета Нашего установленныя Положеніемъ о предѣлахъ правъ Кабинета Нашего на Нерчинскій округъ 10 апрѣля 1899 г."

*) См., напр., манифестъ о кончинѣ Вел. Князя Алексѣя Александровича, 1908 г. декабря 1; о кончинѣ В. Князя Владимира Александровича, 1909 г. декабря 1; о бракосочетаніи В. Княжны Маріи Павловны, 1908 г. іюня 5.

Заключеніе.

Изъ всего изложеннаго выше нельзя не видѣть, что система нашей государственной власти, насколько это можно вывести изъ общихъ постановленій нашихъ законовъ, представляя въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ сходство, какъ съ теоретическими построеніями, такъ и съ постановленіями различныхъ другихъ конституцій, нерѣдко складывается въ совершенно оригинальную форму. Быть можетъ, намъ поставятъ въ упрекъ, что мы въ изложеніи строенія власти не соблюли симметричность господствующей теоріи. Но жизнь выше теоріи. И жизнь сама постольку безжизненна, поскольку она теорія, и, наоборотъ, теорія постольку жизненна, поскольку она отражаетъ жизнь. Вотъ почему мы старались вылить постановленія нашихъ законовъ въ такую опредѣленную форму, которая предетавляла бы извѣстную систему, соотвѣтствующую реальной жизни. Мы старались избѣжать внесенія въ изложеніе политическаго элемента, а также и личныхъ субъективныхъ впечатлѣній и не задавались цѣлью хвалить или критиковать тотъ или иной вопросъ, стремясь лишь послѣдовательно построить общую схему. Мы допускаемъ, что услышимъ упрекъ въ томъ, что мы не придерживались господствующихъ юридическихъ строеній и въ изложеніи основъ власти часто наряду съ юридическими нормами упоминали о нормахъ этическихъ. Но мы твердо вѣримъ, что моральное развитіе человѣческой личности, какъ продуктъ культурнаго развитія, несетъ вмѣстѣ съ собой и моральное развитіе общества, долженствующее замѣнить собой старую теорію homo homini lupus est, и что двигателемъ государственной жизни должна стать не столько сила и гарантіи противъ произвола, сколько двустороннее довѣріе власти и подвластныхъ, основанное на взаимномъ сознаніи своего долга, на общемъ стремленіи къ прогрессивному развитію всѣхъ сторонъ государственной жизни страны. Мы отлично видимъ и знаемъ, какъ много дѣлаетъ человѣчество въ стремленіи морально возвысить личность, и это соціальное стремленіе, знаменующее со-

бой глубокое внутреннее культурное развитіе, должно найти выраженіе въ идеѣ объ организованномъ обществѣ людей—государствѣ. Такая конституція, основанная на этическихъ нормахъ, должна стать вѣнцомъ развитія культурной государственной жизни. Быть можетъ, кому-нибудь покажется также страннымъ, что мы не подчеркивали особенно недостатки нашего строя, какъ это принято дѣлать въ русскихъ юридическихъ монографіяхъ, и не останавливались надъ ихъ разборомъ. Но, во-первыхъ, казалось бы страннымъ, строя извѣстную систему, начинать съ ея критики; во-вторыхъ, основы нашего государственнаго порядка столь много критиковались въ различныхъ юридическихъ сочиненіяхъ, что чувство уваженія къ своему „я", олицетворяему въ своей народности, чувство собственнаго національнаго самолюбія считаетъ этотъ вопросъ исчерпаннымъ; поэтому, памятуя „le critique est aisée, l'art est difficile", мы рѣшились взять на себя трудную задачу нарисовать картину нашей государственной власти и, какова бы она ни была, мы должны ее знать и изучать такую, какая она есть, созданную нашимъ прошлымъ, нашей исторіей. Справились ли мы съ нашей задачей достойнымъ образомъ или нѣтъ, пусть судятъ другіе.

Алфавитный указатель.

А.

АБОЛИЦІЯ—147.
АБСЕНТЕИЗМЪ—275.
АБСОЛЮТИЗМЪ—44, 51, 56.
АВСТРІЯ; veto въ—198, пріостановка конституціонныхъ гарантій—243; помилованіе въ—147.
АВСТРІЙСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; постановленія ея—146, 147, 184, 203, 227, 236, 237, 243, 256.
АДМИРАЛТЕЙСТВЪ—СОВѢТЪ—118, 157, 215, 228—232, 242.
АКСАКОВЪ И. С.—72—79, 277.
АКСАКОВЪ К. С.—19, 67.
АЛЕКСѢЕВЪ проф.—106, 153, 157, 170, 294, 295.
АЛЕКСѢЙ МИХАЙЛОВИЧЪ, царь Московскій—23, 34, 39.
АЛЕКСАНДРЪ I, Императоръ Всероссійскій—62, 63, 118, 141, 161, 227.
АЛЕКСАНДРЪ II, Императоръ Всероссійскій—55, 161, 162, 242.
АНГЛІЯ; развитіе парламентарной системы—13, 38, 137; пересмотръ конституціи—139; помилованіе—147; отношеніе суда къ парламенту—150; утвержденіе законопроектовъ—161; понятіе закона—172; право петиціи—189, 190; отношеніе между палатами—194; veto—198; срокъ утвержденія биллей—202; образованіе министерствъ—225; командованіе арміей—227; военные законы—233.
АНДРЕЕВСКІЙ проф.—105.
АННА ІОАННОВНА, Императрица Всероссійская—39.
ANSON W. проф.—189, 190, 194.
АНТИНАЦІОНАЛИЗМЪ; проявленіе—въ русской жизни—53, 54, 57, 80, 81, 111, 295.
АРГЕНТИНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; постановленіе ея—127.

Б.

БАВАРСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; постановленія ея—127, 140, 199, 237, 253.
БАДЕНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; постановленія ея—184, 203, 237, 252.
BEGEHOT—209.
БЕЛЬГІЙСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; постановленія ея—122, 146, 184, 197, 202, 203, 226, 227, 236, 241, 266, 305.
БИЛЛЬ О ПРАВАХЪ—240.
БИСМАРКЪ—129, 199, 242.
БЛУДОВЪ Д., гр.—162, 242.
БЛЮНЧЛИ—124, 177.
БОКЛЬ—26.

БОЛГАРСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—127, 142, 146, 147, 184, 203, 227, 237, 253, 256, 266.
BORNHAK—261—262.
БОЯРСКАЯ ДУМА—32.
БРАЗИЛЬСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—127, 146, 184, 196, 199.
BRUNS—260.
БУЛЫГИНЪ И. Г., министръ внутреннихъ дѣлъ—166, 186, 207.
БЮДЖЕТЪ—177, 200, 216, 232, 234—238, 306.
БЮРОКРАТИЧЕСКІЙ СТРОЙ—132, 143.

В.

ВАЛУЕВЪ гр., министръ внутреннихъ дѣлъ—29, 163, 186.
ВЕНГЕРСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—236, 266.
ВЕРХОВНАЯ ВЛАСТЬ—24, 44, 49, 78, 98, 100, 104, 107, 108, 114, 117, 118, 131, 135, 137, 139, 141, 145, 146, 147, 148, 154, 155, 156, 158, 167, 169, 182, 191, 192, 198, 199, 200, 213, 214, 218, 224, 225, 232, 241,
ВЕРХОВНЫЙ ТАЙНЫЙ СОВѢТЪ—48 49.
ВЕРХОВНЫЙ УГОЛОВНЫЙ СУДЪ—149.
ВЕРХОВНОЕ УПРАВЛЕНІЕ—154, 168, 177, 206, 213, 214, 215, 217—266, 267.
ВЕРХОВНАЯ ЮСТИЦІЯ—150.
VETO—196—199.
ВИЗАНТІЯ; ея вліяніе—13, 61, 89, 90, 289.
ВИЛЬСОНЪ—180, 171, 286, 287.
ВИТТЕ С. Ю. графъ—110, 111, 126, 232.
ВЛАДИМИРСКІЙ-БУДАНОВЪ—160.
ВОЕННЫЙ, — ВОЕННО-МОРСКОЙ СУДЪ—233.
ВОЕННЫЙ СОВѢТЪ—118, 157, 215, 228—232, 242.
ВОЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ—226—234; его характеръ—227.
ВОТЧИНА; ея роль въ исторіи русскаго государственнаго строя—15—19, 20, 21.
ВЮРТЕМБЕРГСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—252.
ВЯЗИГИНЪ, членъ Г. Думы—302.

Г.

ГАРЕЙСЪ—175, 176, 177.
ГЕРАРДЪ Н. Н., членъ Г. Сов.—251.
ГЕРМАНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—203, 227, 237, 305.
ГЕРМАНІЯ; заключеніе займовъ въ—238.
ГЕССЕНЪ В. М.—7, 119, 198.
ГЕССЕНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—252.
ГЛАВНАЯ КВАРТИРА—Императорская—215.
ГОСУДАРЬ ИМПЕРАТОРЪ—9, 119, 127, 140, 141, 142, 145, 146, 148, 150, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 166, 179, 181, 182, 183, 190, 195, 200, 203, 209, 210, 213, 216, 217, 218, 219, 220, 222, 226, 228, 229, 230, 233, 239, 245, 246, 249, 250, 253, 268, 270, 279, 304, 305, 306, 307, 308, 309.
ГОСУДАРЫНЯ ИМПЕРАТРИЦА—142, 279.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ Дума—114, 116, 117, 119, 120, 121, 131, 176, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 195, 197, 198, 200, 201, 202, 206, 207, 208, 209, 210, 224, 232, 234, 243, 248, 250, 252, 254, 255, 256, 260, 279, 302, 305.
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ—114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 195, 197, 198, 200, 201, 202, 204, 205, 208, 209, 215, 224, 228, 232, 247, 248, 250, 252, 254, 255, 260, 279, 302.
ГРАДОВСКІЙ А. Д. проф.—100, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 170, 214.
ГРАНОВСКІЙ пр.—297.
ГРИБОѢДОВЪ С.—66.
ГРИММЪ Д., чл. Г. Сов.—257.
ГРЕЧЕСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—122, 146, 184, 197, 199, 203, 226, 227, 241, 266, 305.
ГУЧКОВЪ А. И., членъ Госуд. Думы—134, 135.

Д.

ДАЙСИ—138, 287.
ДАТСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—127, 146, 184, 203, 237, 252, 256, 305.
ДВОРА ИМПЕРАТОРСКАГО министерство—215.
ДВОРЯНСТВО; его роль—25, 30, 43, 44, 46, 50.
ДЕКАБРИСТЫ—ихъ проекты—64, 65.
ДЕПАРТАМЕНТЫ ГОС. СОВѢТА—208, 216, 217, 220, 228, 242, 247.
ДЕЙТРИХЪ В. Ѳ., членъ Гос. Совѣта—246, 257.
ДИСПЕНСАЦІЯ—238—241.
ДОКЛАДЪ МИНИСТРА—218, 219, 238, 242.
ДОСТОЕВСКІЙ Ѳ. М.—79—82, 91.
ДУАЛИСТИЧЕСКІЙ СУВЕРЕНИТЕТЪ—129, 130, 209.
ДУАЛИЗМЪ русскихъ государственныхъ воззрѣній—52.

Е.

ЕДИНЕНІЕ; понятіе его въ основныхъ законахъ—130, 142, 197, 200.
ЕКАТЕРИНА II, Императрица Всероссійская—21, 41, 42, 43, 44, 45, 55, 56, 62, 152, 161.
ЕЛИЗАВЕТА ПЕТРОВНА, Императрица Всероссійская—28, 29, 39.

З.

ЗАЙМЫ; ихъ заключеніе—237, 238.
ЗАКОНЪ; его понятіе—151, 154, 155, 157, 207, 286;—въ формальномъ смыслѣ—117, 173—176;—въ матеріальномъ смыслѣ—173—176.
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ—131, 141, 151—211.
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО; его соотношеніе съ жизнью—9.
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЯ КОММИССІИ XVIII В.—36—46.
ЗАМЫСЛОВСКІЙ, членъ Гос. Думы—248.
ЗАПАДНИКИ—12, 53, 68, 70.
ЗАПРОСЫ министрамъ—208, 209, 246.

ЗЕЙДЕЛЬ—197.
ЗЕЛИГМАНЪ—173, 174, 177.
ЗЕМСТВО—29, 30, 31.
ЗЕМСКІЕ СОБОРЫ—30—33, 42.

И.

ИВАНОВСКІЙ В. проф.—119, 123, 169, 172, 207, 261, 296.
ИЗВОЛЬСКІЙ А. П., министръ иностр. дѣлъ—305.
ИМПЕРАТОРСКІЙ ДОМЪ—148, 306.
ИНИЦІАТИВА;—въ законодательствѣ—182—191;—пересмотраконституціи—140, 190.
ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ—203, 209, 212, 268, 269, 270.
ИСПАНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—146, 184, 202, 203, 227, 235, 237, 305.
ИСТОРІЯ; связь ея съ государственнымъ правомъ—8—9, 11.
ИТАЛЬЯНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—127, 146, 184, 199, 202 203, 227, 241, 266, 305.

І.

ІЕЛЛИНЕКЪ проф.—128, 138, 177, 196, 198, 272, 286, 299.
ІЕРИНГЪ проф.—7—294.
ІОАННЪ КАЛИТА, вел. князь Московскій—17.
ІОАННЪ III, царь Московскій—13, 16, 18, 102.
ІОАННЪ IV—16, 17, 18—19, 23, 29, 46.

К.

КАБИНЕТЪ; отличіе его, какъ типа, отъ русскаго Совѣта министровъ—243—246.
КАНЦЕЛЯРІЯ собственная Его Императорскаго Величества, —215.
КАНТЪ—3.
КАТОНЪ—125.
КАПУСТИНЪ, членъ Г. Думы, —134.
КАТКОВЪ М. Н.,—90—95.
КИТАЙ, указъ о собраніи парламента—66.
КИТАЙСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ, ПРОЕКТЪ—203, 227.
КЛЮЧЕВСКІЙ В. пр.,—31, 102.
КОЛЮБАКИНЪ, членъ Г. Думы—132.
СОМВОТНЕСКА,—204, 304
КОМИССІЯ Г. ДУМЫ, — 187, 188;—Г. Совѣта—189, 201; согласительныя—194—195.
КОМИССІЯ ПРОШЕНІЙ на Высочайшее Имя приносимыхъ, —183, 215.
КОМИТЕТЪ МИНИСТРОВЪ—157, 161, 162, 166, 167, 180, 204, 215, 216, 227, 238, 239, 243, 247, 251, 252.
КОМИТЕТЪ ФИНАНСОВЪ, —216; 235, 237, 238, 242.
КОКОВЦОВЪ В. Н., министръ финансовъ,—238, 248.
КОКОШКИНЪ Ѳ.,—282, 297.
CONSTANT BEJAMEN.—122, 291, 292.
КОНСТИТУЦІЯ; ея измѣненіе —9, 140, 301; русская—ея вступленіе въ силу—121 —123; ея оригинальность—7, 143, 144, 147; ея характеръ —122, 123, 124, 126; односторонній взглядъ на—137; опредѣленіе—138, 139; соотношеніе—съ самодержавіемъ—136—139;—должна соотвѣтствовать реальной жизни—6, 10, 124, 125, 139; конституціон-

ные планы—63, 64, 65, 111, 112; — планы Императрицы Екатерины II—46, 47; земствъ —29—31;—договоры въ русской исторіи—47, 48, 49, 50.
КОНФЛИКТЪ между палатами—194, 195.
КОРФЪ М. гр.—162, 166.
КОРКУНОВЪ Н. М. проф.—99, 100, 115, 154, 158, 160, 163, 170, 172, 214, 215, 257.
КРИЖАНИЧЪ—61, 62.
КРЕДИТНЫЕ БИЛЕТЫ; опредѣленіе ихъ внѣшняго вида—226.
КРѢПОСТНОЕ ПРАВО—25—28; его роль въ развитіи культуры—26, 27.
КУПЛЕВАССКІЙ пр.—103.

Л.

ЛАБАНДЪ пр.—173, 177, 196, 259, 286.
ЛАЗАРЕВСКІЙ Н. И.—7, 119, 121, 144, 149, 183, 187, 197, 199, 200, 201, 210, 213, 218, 222, 226, 239, 289, 291.
ЛАТКИНЪ пр.—19, 32, 45.
ЛЕОНТЬЕВЪ Н. М.—89, 90.
LEROY-BEAULIEU A.—29, 112, 123, 296,
ЛОРИСЪ-МЕЛИКОВЪ гр.—29, 186.
ЛЬВОВЪ, членъ Гос. Думы—287.

М.

МАКЛАКОВЪ, членъ Г. Думы—133.
МАГАЗИНЕРЪ—220, 228, 250, 255, 257.
МАНИФЕСТЪ, — какъ форма законодательнаго акта—158, 181; — какъ волеизъявленіе самодержавной власти—310; — 17 октября 1905 г.—114 119, 121, 198, 209, 285; юридическое значеніе его отмѣны—289 291.
МАРКОВЪ, членъ Г. Думы—132.
МЕЖДУНАРОДНЫЯ ОТНОШЕНІЯ—305.
МЕЙЕНДОРФЪ А. Ф., членъ Г. Думы—240, 241.
МЕКСИКАНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея опредѣленія—122, 127, 146, 184.
МИЛЮКОВЪ П. Н., членъ Г. Думы—82, 132, 256, 302.
МИЛЮТИНЪ Д. А. гр.—163.
МИТРОФАНЪ, епископъ, чл. Гос. Думы—132.
МИХАИЛЪ ѲЕОДОРОВИЧЪ, царь Московскій—20, 23, 32.
МИНИСТРЪ — 120, 157, 162, 180, 181, 184, 185, 186, 187, 188, 190, 193, 195, 204, 205, 209, 215, 217, 218, 219, 238, 240, 241, 242, 246, 247, 248, 250, 251, 266, 267, 268, 270, 291, 292, 302.
МИНИСТЕРСТВО, образованіе административнымъ актомъ—225; обособленное положеніе нѣкоторыхъ — 242, 269, 306.
МОНЕТА; ея чеканка—226.
МОНИСТИЧЕСКІЙ строй—209.
МОНТЕСКЬЕ—6, 141, 275, 276, 280, 281.
МОРАЛЬ, — какъ основа русской конституціи—130, 131, 211; роль въ созданіи правоотношеній—130, 272, 300; —какъ руководящее начало власти—287—289, 300.
МУРОМЦЕВЪ С. А.—112, 178.

Н.

НАКАЗЪ Государ. Думы — 187, 193.

НАКАЗЪ Государст. Совѣта — 193.

НАКАЗЪ Императрицы Екатерины II—25, 42, 43, 56, 152.

НАПОЛЕОНЪ I—125, 290.

НАЦІОНАЛЬНАЯ ОСОБЕННОСТЬ Россіи—5, 6, 11, 13, 14, 51, 56, 59—63, 68, 71, 72, 81, 85, 86, 96, 104, 112, 124, 125, 143.

НИКОЛАЙ I, Императоръ Всероссійскій—55.

НИДЕРЛАНДСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія — 122, 146, 147, 184, 203, 226, 227, 266, 305.

НИКОЛЬСКІЙ Дм.—105.

НИЦШЕ—272.

НОРВЕЖСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—127, 146, 147, 196, 197, 203, 237, 266.

НОЛЬДЕ Б. Э. бар.—184, 218, 243, 250, 254, 255, 256.

НОВГОРОДЦЕВЪ пр.—276.

НОРДАУ М.—274.

О.

ОБНАРОДОВАНІЕ ЗАКОНОВЪ—203.

ОБСУЖДЕНІЕ ЗАКОНОПРОЕКТА 191—196.

ОБЩЕСТВО, отношеніе — къ государству—74—76.

ОГРАНИЧЕНІЕ ВЛАСТИ вообще — 191, 192, 206, 287;— власти законодательной — 128, 129, 171, 208, 224.

ОЛИГАРХИЧЕСКІЯ ТЕНДЕНЦІИ въ русской исторіи — 44, 46—51.

ОПЕКУНСКІЙ СОВѢТЪ—216.

ОРГАНЫ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ—215, 216.

ОРЛОВЪ А. кн.—159.

ОСНОВНЫЕ ЗАКОНЫ, изданіе—119.

ОСОБЫЯ ПРИСУТСТВІЯ Гос. Совѣта—247, 249.

ОТВѢТСТВЕННОСТЬ МИНИСТРОВЪ—148, 269; членовъ Г. С. и Г. Д.—148, 149.

П.

ПАВЕЛЪ I, Императоръ Всероссійскій—50.

ПАВЛОВЪ-СИЛЬВАНСКІЙ—14.

ПАЛІЕНКО Н.—119, 123, 129, 191, 192, 223, 228, 304, 308.

PALME—120, 123, 144, 208, 240, 293.

ПАНИНЪ гр.—163.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМЪ — 136, 144, 274, 275, 276.

ПЕРСИДСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія — 124 184, 197, 227, 237.

ПЕТИЦІЯ—189—190.

ПЕТРАЖИЦКІЙ пр.—95, 277, 293.

ПЕТРЪ ВЕЛИКІЙ—19, 23, 24, 25, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 48, 60, 145, 152.

ПЛАТОНОВЪ С. Ѳ. пр.—15, 45.

ПЛАТОНОВЪ С. Ѳ., чл. Г. Сов. —201.

ПЛЕВАКО Ѳ., чл. Г. Д.—134.

ПОБѢДОНОСЦЕВЪ К. П.—180.

ПОВЕЛѢНІЯ ВЫСОЧАЙШІЯ —155, 157, 160, 167, 217; 218, 309.

ПОЗЕМЕЛЬНЫЯ ОТНОШЕНІЯ; ихъ вліяніе на государственный строй—22.

ПОЛОЖЕНІЕ 6-го АВГУСТА 1905 г.—120.

ПОЛНОЕ СОБРАНІЕ ЗАКОНОВЪ—157, 165, 178.

ПОМИЛОВАНІЕ—146—147.

ПОРТУГАЛЬСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея опредѣленія—127, 142, 146, 184, 196, 197, 203, 237, 283, 284.
ПОСОШКОВЪ—34—35.
ПРАВОСОЗНАНІЕ; его кризисъ—273.
ПРИКРѢПЛЕНІЕ КРЕСТЬЯНЪ—25—28.
ПРІОРИТЕТЪ въ законодательныхъ вопросахъ Госуд. Думы—254.
ПРОМУЛЬГАЦІЯ—204.
ПРУССІЯ. veto—198.
ПРУССКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—146, 147, 202, 203, 227, 236, 237, 253, 256, 266, 305.
ПСИХОЛОГИЧЕСКІЯ НОРМЫ и ихъ вліяніе—287, 288, 289, 292, 293.
ПУРИШКЕВИЧЪ, чл. Г. Думы—132.

Р.

РЕНЕНКАМПФЪ Н.—153.
РОЖКОВЪ Н.—22, 298.
РОМАНОВИЧЪ-СЛАВАТИНСКІЙ—107, 154, 160.
РУМЫНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея опредѣленія—122, 146, 147, 184, 197, 203, 227, 305.
РУССО—23, 122, 126, 275.

С.

САБУРОВЪ А. А., чл. Гос. Сов.—201.
САКСОНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея опредѣленія—203, 237.
САМОДЕРЖАВНАЯ ВЛАСТЬ—22, 24, 51, 56, 57, 98, 101, 131, 132, 133, 134, 135, 142, 143, 177, 271—310.
САМООГРАНИЧЕНІЕ государственной власти—286, 287, 289.
СВОДЪ ЗАКОНОВЪ—157, 160, 163, 164, 170.
СЕРБСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея опредѣленія—127, 146, 184, 203, 227, 237, 266, 305.
СЕНАТЪ—141, 145, 150, 152, 168, 182, 203, 204, 205, 206, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 228, 248, 249, 251, 265.
СЕРЕДОНИНЪ пр.—227.
СЕРГѢЕВИЧЪ В. пр.—15, 160.
СИНОДЪ—152, 182, 306, 308.
СКРѢПА—218—220.
СЛАВЯНОФИЛЫ—12, 24, 68, 70—72.
СЛУЖИЛЫЙ КЛАССЪ—21, 22, 25—28.
СОБРАНІЕ УЗАКОНЕНІЙ и РАСПОРЯЖЕНІЙ—206, 217, 218.
СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ; пересмотръ конституціи—139, раздѣленіе властей—193, veto—196, бюджетъ—234, постановленіе конституцій—146, 237.
СОЛЬСКІЙ Д. М. гр.—205.
СОВѢТЪ МИНИСТРОВЪ—162, 166, 185, 187, 192, 215, 216, 219, 220, 221, 225, 226, 234, 235, 238, 239, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 250, 251, 252, 253, 265, 269.
СОКОЛЬСКІЙ пр.—102, 157.
СОЛОВЬЕВЪ Вл.—52, 82, 84.
СОЦІОЛОГИЧЕСКІЯ УЧЕНІЯ 59, 131, 277, 278.
СПЕНСЕРЪ Г.—273.
СПЕРАНСКІЙ М. М. гр.—63, 97, 98, 99, 118, 138, 141, 153, 170, 177, 213, 214, 224, 261.

STEPHEN LESLIE—128, 129, 277.
СТОЛЫПИНЪ П. А. — 132. 136, 230, 246, 253, 255, 298, 302. 303.
СТРОЙ РУССКІЙ государственный; его опредѣленіе — 127.
СТАХОВИЧЪ М., чл. Г. Сов.— 256.
СУВЕРЕНИТЕТЪ — 127, 128, 210.
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ — 145—150.
СУСПЕНЗИВНАЯ ВЛАСТЬ — 241.
СХЕМА ВЫБОРОВЪ въ Гос. Думѣ—210—211.

Т.

ТАГАНЦЕВЪ, чл. Г. Сов. — 201, 257.
ТЕНИШЕВЪ, чл. Г. Думы — 248.
ТЕРМИНОЛОГІЯ законодательныхъ актовъ—151, 154, 168, 169, 178.
ТИХОМИРОВЪ Л.—96.
ТОКВИЛЛЬ—56.
ТОЛСТОЙ Л. Н. гр. — 84—86, 272.
ТРУБЕЦКОЙ С. кн.—56, 142.
ТЫСЯЧНАЯ КНИГА—19, 31.
ТУРЕЦКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея опредѣленія — 184, 252, 253, 256.

У.

УВАРОВЪ, чл. Г. Д.—134.
УКАЗЪ; понятіе его—152, 154, 155, 156, 180—181, 206, 217, 309.
УЛОЖЕНІЕ царя Алексѣя Михайловича—42, 155.
УМѢРЯЮЩАЯ ВЛАСТЬ, — 279—284, 302.
УНИТАРНЫЙ ХАРАКТЕРЪ власти—131.
УПРАВЛЕНІЕ; власть — 141, 212—270.
УПРАВЛЕНІЕ подчиненное — 213, 266—270.
УТВЕРЖДЕНІЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВЪ,—161, 196, 199.
УЧРЕДИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ, 301.
УЧРЕЖДЕНІЯ ВѢДОМСТВА ИМПЕРАТРИЦЫ МАРІИ,— 215—216.

Ф.

ФЕОДАЛИЗМЪ—13, 14, 21.
ФЛЕТЧЕРЪ—18.
ФОРМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХЪ ВѢТВЕЙ—116, 117, 154, 158, 160.
ФРИДРИХЪ ВЕЛ.—125.
ФРАНЦІЯ, veto—196; займы—238; учрежденіе министерствъ —226.
ФРАНЦУЗСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея постановленія—139, 146, 147, 184, 203, 225, 245.
ФРИШЪ, пред. Г. Сов.—180, 205.

Х.

ХОМЯКОВЪ А.—84, 86—88.

Ц.

ЦЕРКОВНОЕ УПРАВЛЕНІЕ— 306.

Ч.

ЧААДАЕВЪ—67.
ЧИЧЕРИНЪ Б. пр.—101.
ЧЕРНОГОРСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ—127, 146, 184, 252, 256.

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЯ МѢРЫ — 205, 249—252, 256.
ЧЕТВЕРТАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ; ученіе о ней—279—284.

Ш.

ШАЛЛАНДЪ—7, 140, 297.
ШВЕДСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ; ея опредѣленія—146, 227, 237.
ШВЕЦАРСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ—122, 146, 147, 184, 237.
ШИПОВЪ Д. Н.—143.
ШИНГАРЕВЪ, чл. Г. Д.—248.
SCHLESINGER—7, 119, 144, 297.
ШТАЛЬ—268.
ШТЕЙНЪ Ф., Лоренцъ—5, 55, 261, 262.

Щ.

ЩЕГЛОВИТОВЪ И. Г., министръ юстиціи — 246, 254, 257.

Я.

ЯПОНСКАЯ КОНСТИТУЦІЯ—146, 184, 202, 203, 227, 234, 235, 237, 252, 256.
ЯСНОПОЛЬСКІЙ—234, 238.

Э.

ЭКСПРОПРІАЦІЯ 249.
ЭНГЕЛЬМАНЪ пр.—29, 101, 214, 258.
ЭСМЕНЪ—127.

Ѳ.

ѲЕОФАНЪ ПРОКОПОВИЧЪ—24, 62.

Указатель статей.

Томъ I, ч. I, осн. зак., изд. 1892 г.

Ст.	Стр.
1	99, 101, 103, 122
2	99
17	100, 103, 108, 117, 141, 154
49	182
50	114, 117, 150, 162, 167, 179, 229
53	116, 117, 154, 168, 170, 181, 232
54	155, 156, 158, 181
55	157, 217
56	206, 217
57	203
66	156, 180, 217
70	239
77	154, 156
80	213
81	213

Томъ I, ч. I, основн. зак., изд. 1906 г.

4	99, 122, 142, 279
6	279
7	130, 142, 179, 197, 200, 208, 210
8	140, 183, 190, 291, 301
10	213, 222, 265, 266
11	220, 222 224, 225, 230
12	305
13	302, 305
14	226
15	226, 265
16	226
17	226, 266, 302
18	226
19	302
20	306
21	306
22	141
23	146, 226, 239, 240
21	218, 265, 309
54	310
52	279
60	279
61	308
65	142, 279, 308
84	117, 118, 182
86	118, 179, 182, 208, 250
87	181, 192, 206, 220, 236, 246, 250 257
91	203
92	204, 206
96	229, 231
97	229, 233
99	257, 302
104	302
105	302
106	193
107	140, 185
108	246
109	208
112	202
115	306
116	232, 235, 236, 237
117	237
118	237, 238
119	232
125	306
187	310
220	279, 306
222	148, 279

Томъ I, ч. II, учр. Г. Сов., изд. 1892 г.

5	195
23	154, 158
18	154

Ст. Стр.

81 . . . . . 217. 221
115 154
119 181

Т. I, ч. I, учр. Г. Совѣта, изд. 1901 г.

1 164
31 . . . . . 164, 168, 239
124 104
129 181
164 . . . . . 184, 185

Т. I, ч. II, учр. Г. Совѣта, изд. 1906 г.

1 . . . . . 117, 197, 279
6 189
29 . . . . . 183, 185, 190, 191
35 193
44 209
54 185
56 191
57 209
58 209
59 209
68 . . . . . 148, 149, 247
69 247
87 148
88 148

Т. I, ч. II, учр. Г. Думы, изд. 1906 г.

1 . . . . . 117, 197, 279
15 149
16 149
22 . . . . . 148, 149
23 202
31 . . . 178, 179, 184, 190, 208, 241
33 208
34 . . . . 183, 185, 187, 190, 191
39 193
55 . . . . . 185, 188
56 185
57 187
58 209
59 209
60 209
61 189

Ст. Стр.

Т. I, ч. II, правила о порядкѣ разсмотрѣнія росписи

3 202
9 237
17 . . . . . 202, 236, 237
18 237

Т. I, ч. II, учр. Ком. министровъ, изд. 1892 г.

17 269
65 157
74 309

Т. I, ч. II, учр. Совѣта мин., изд. 1906 г.

1 (прим.) 269
7 268
9 184
12 251
16 . . . . . 242, 269, 306
17 . . . . . 269, 306
18 246

Т. I, ч. II, учр. Прав. Сената, изд. 1892 г.

1 265
2 204
4 145
131 216
144 216
173 182
197 203
198 203
201 182
217 150
218 219
Прилож. I къ ст. 19 . . . 206
Прилож. къ ст. 170 . . . 279

Т. I, ч. II, учр. министерствъ, изд. 1892 г.

152 . . . . . 141, 212, 266
153 269
154 269
158 . . . . . 204, 251
160 . . . . . 154, 185
162 . . . . 159, 182, 183, 184, 185

Ст. Стр.

164 154
167 154
168 154
170 154
174 . . . . . 154, 268
175 268
178 . . . . . 141, 145
191 154
208 154
210 204
216 270
314 . . . . . 204, 251

Т. I, ч. II, учр. Комиссіи прошеній, изд. 1857 г.

10, 58, 60 183

Т. I, ч. VIII, учрежденіе орденовъ, изд. 1892 г.

89 279
90 280
253 280

Т. II, общее учрежденіе губернское, изд. 1892 г.

208 280
270 280

Т. II, учрежд. управленія губерній Царства Польскаго, изд. 1892 г.

11 280

Т. III, уставъ о службѣ гражданской, изд. 1896 г.

543, 548 237
706 280

Т. IV, уставъ о воинской повинности, изд. 1897 г.

9 232
328 310
111 310

Ст. Стр.

Т. IX, законы о состояніяхъ, изд. 1899 г.

19, 74 280
112 182

Т. X, сводъ законовъ гражданскихъ, изд. 1900 г.

696 280

Т. XI, ч. I, уставъ дух. дѣлъ иностр. исповѣд., изд. 1896 г.

3, 17, 49 280

Т. XIV, уставъ о ценз. и печати, изд. 1890 г.

4 280

Т. XIV, уставъ о предупр. и пресѣченіи преступленій, изд. 1890 г.

66 280

Т. XV, уложеніе о наказаніяхъ, изд. 1885 г.

165 146
243 280

Т. XVI, ч. I, уставъ уголовнаго судопроизводства, изд. 1892 г.

945 . . . . . 146, 148

Продолженіе Свода Законовъ 1906 г.

108 учр. мин. 218
160 учр. мин. . . . 188, 241
161 учр. мин. . . 181, 224, 251
171 учр. мин. . . . 218, 219
215 учр. мин. . . 218, 219, 247
217, 218 учр. мин. . . . 270
173, 201 учр. Сен. . . . 190
Пр. 7 ст. 318 учр. Сен. . . 218

Продолженіе Свода Законовъ 1908 г.

162 учр. мин. . 184, 185, 190, 309
174 учр. мин. . . . 221, 259
175 учр. мин. 259
177 учр. мин. 268

8107

Складъ изданія

ВЪ С.-ПЕТЕРБУРГѢ:

Юридическій книжный магазинъ

Н. К. Мартынова,

Невскій, 50—15.

Книжный магазинъ „Новаго Времени“,

Невскій, 40.

2007088089